

veracidade

Ano 1. Nº 1. Jul/Set 91. Revista do Centro do Planejamento Municipal

 **SALVADOR**
PREFEITURA MUNICIPAL

ORLA MARÍTIMA

DÍVIDA PÚBLICA

PLANEJAMENTO URBANO

GESTÃO URBANA

SAÚDE PÚBLICA

EDUCAÇÃO

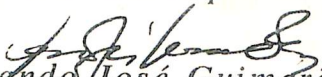
MEIO AMBIENTE

A apresentação

Tenho a satisfação de apresentar à comunidade de Salvador o primeiro número da Revista VERACIDADE editada pelo Centro do Planejamento Municipal — CPM.

Com esta iniciativa, o CPM coloca à disposição do corpo técnico da Administração Municipal, bem como dos especialistas e das lideranças da sociedade civil um espaço privilegiado para a veiculação de idéias e propostas sobre os problemas econômicos, sociais, urbanísticos e ambientais de Salvador.

E, mais que isto, alcançando um dos objetivos que justificaram a sua criação, o CPM começa a divulgar, sistematicamente, informações imprescindíveis a este trabalho. Torna assim acessíveis a um público mais amplo análises, dados e indicadores sobre uma variada gama de assuntos, os quais, embora de interesse da comunidade não têm sido divulgados, face à inexistência de uma publicação deste tipo, no âmbito da Prefeitura Municipal do Salvador.


Fernando José Guimarães Rocha
Prefeito

PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
Fernando José Guimarães Rocha

CENTRO DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL
Francisco Antônio Dantas Monteiro

CONSELHO EDITORIAL:

Francisco Antônio Dantas Monteiro (Presidente), Adalcina Antônia Maia Dias, Arismar Cerqueira Sodré, Cláudio Santos, Lícia França Cardoso (Suplente), Luiz Chateaubriand C. dos Santos, Luiz Fernandes Aguiar e Terezinha Lúcia Gonçalves Rios.

GERÊNCIA DE INFORMAÇÕES:

Regina Celeste de Almeida Souza – até 27/03/1991
Adalcina Antonia Maria Dias

SUBGERÊNCIA DE INFORMAÇÕES SÓCIO-ECONÔMICAS:

Ananete Argolo Maurutto

COORDENAÇÃO EDITORIAL:

Cláudio Santos e Luiz Chateaubriand

PLANEJAMENTO GRÁFICO:

Equipe de Comunicação Visual do C.P.M.

COLABORADORES:

Edla Angelin, José Jorge Oliveira, Norma Andrade e Hélio Lessa Ribeiro

FOTOS:

Núcleo de Fotografia - SECOM

SECRETÁRIA E DATILOGRAFIA:

Maria do Rosário Silva Ferreira

VERACIDADE é uma publicação do Centro do Planejamento Municipal.

Endereço: Av. Vale dos Barris, 125 – Barris – CEP: 40.115
Salvador-Bahia – Telefones: 235-0474 e 235-1200

É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos, desde que citada a fonte.

FICHA CATALOGRÁFICA
VERACIDADE: Revista do Centro do Planejamento Municipal. – v.1 – n. 1 - (1991). Trimestral. Salvador, 1991.
I. Planejamento Urbano – Salvador. I. Centro do Planejamento Municipal.

E ditorial

A década de 80, apelidada de “década perdida”, deixou uma pesada herança para as instituições de planejamento, em todos os níveis. São diversos os exemplos do fenômeno de esvaziamento dessa função embora a polêmica sobre suas causas não tenha sido ainda evidenciada de forma conclusiva.

A cidade de Salvador não foi exceção nesse quadro. Nos últimos anos, ações fundamentais para a atividade de planejamento estavam dispersas por vários órgãos da administração municipal, a exemplo da Secretaria de Finanças, de Secretaria da Administração, etc. Inversamente, a extinta SEPLAM vinha desenvolvendo tarefas não compatíveis com o perfil de um órgão de planejamento, como licenciamento de imóveis e fiscalização de atividades, o que colaborava para sua descaracterização.

Visando reestruturar a área de planejamento, iniciando um novo ciclo, criou-se, no bojo da Reforma Administrativa, o CPM, Órgão Central do Sistema Municipal de Planejamento, que além das competências típicas da função abrangidas pela SEPLAM agregou novas e importantes atribuições, anteriormente pulverizadas. Exemplos a serem citados são a incorporação ao CPM da área de controle e acompanhamento do orçamento municipal, uma das bases de sustentação do Sistema, bem como das atividades de modernização administrativa, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, antes relegadas a plano secundário.

Vinculado organicamente ao centro decisório, o CPM adquiriu a autonomia técnico-administrativa capaz de lhe conferir a flexibilidade de ação de que necessita para desempenhar a contento suas funções, desvinculando-se de entraves burocráticos, como a execução de atividades operacionais finalísticas, e assumindo seu verdadeiro perfil de órgão coordenador e normatizador, numa visão sistêmica.

Mais do que uma mera alteração na estrutura orgânica da Prefeitura, a implantação de um Sistema nos moldes do proposto para Salvador, pressupõe profundas mudanças nas rotinas incorporadas à administração do município, o que, por outro lado,

torna o momento extremamente adequado à revisão de objetivos, conceitos e métodos pré-existent, e à redefinição dos rumos do planejamento municipal. Neste sentido, deve o CPM oferecer à cidade produtos capazes de gerar intervenções de curto, médio e longo prazos.

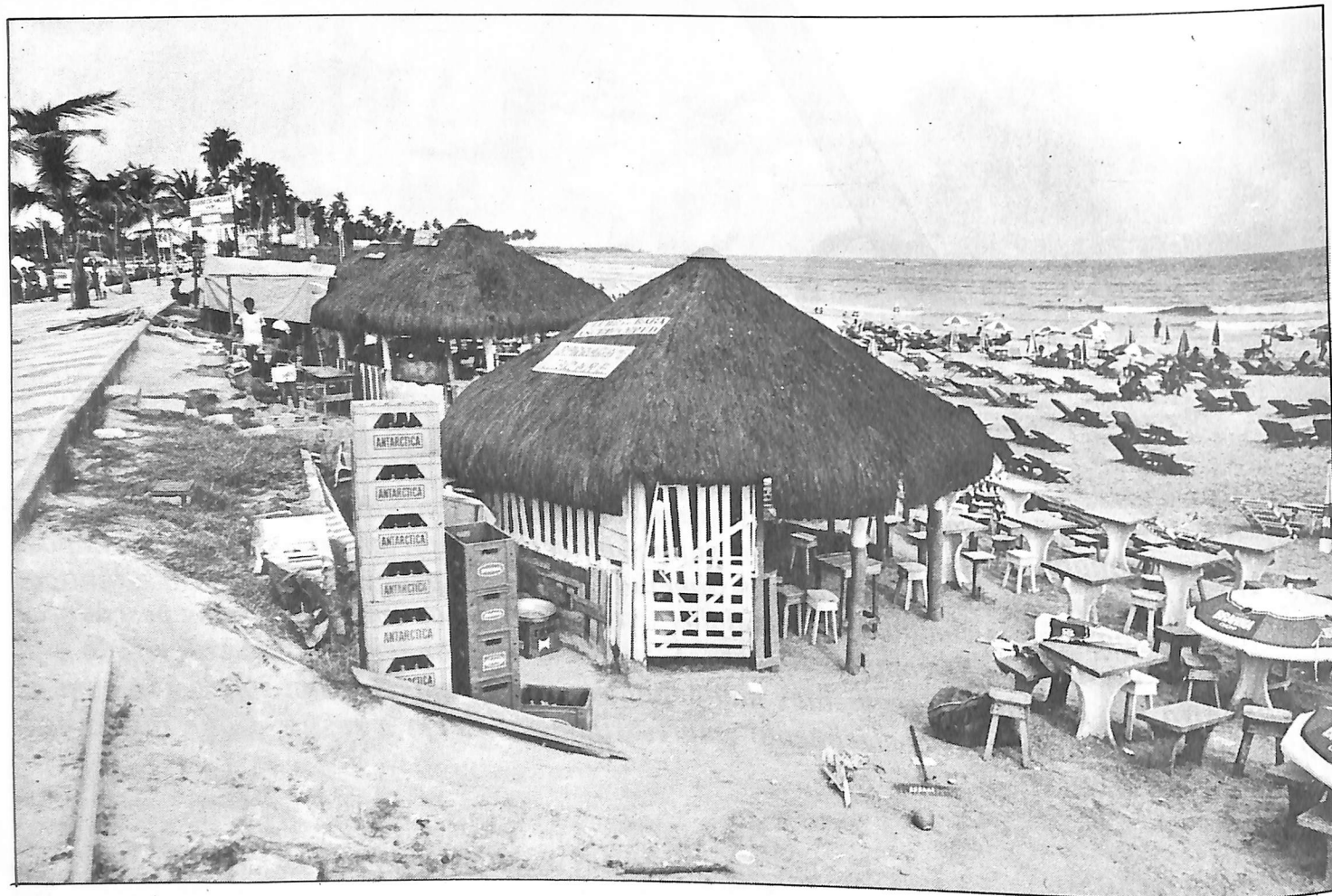
A publicação de VERACIDADE insere-se neste esforço de reestruturação. A revista pretende ser um veículo especializado na difusão e debate de idéias sobre a cidade, sua evolução, suas contradições. A criação desse espaço permitirá a discussão da problemática urbana em caráter permanente, sistemático, num veículo aberto, inclusive à participação da comunidade intelectual não vinculada diretamente à administração.

A necessidade de divulgação de informações sistematizadas pode ser considerada condição essencial na definição de prioridades e diretrizes gerenciais, seja no setor público ou na iniciativa privada. Para o planejamento urbano, a existência de informações atualizadas é elemento fundamental para a elaboração de planos e projetos. Nesse contexto, VERACIDADE apresentará, sistematicamente, informações, estatísticas global e setorial, além de estudos de setores específicos, tendo como horizonte o município, com a perspectiva de contribuir para a consolidação do Sistema de Informações para o Planejamento.

O mar ocupa amplo espaço nessa nossa primeira edição. Este é o nosso tema em destaque. Sob o título “É DOCE VIVER DO MAR”, revelam-se os resultados da pesquisa com usuários e barraqueiros da Orla, tão degradada em sua paisagem. A crise financeira por que passa a Prefeitura de Salvador é analisada em artigo embasado em dados consistentes, abordando as áreas fiscal, tributária, as transferências, até chegar às causas estruturais da crise.

O conceito de planejamento, os limites de intervenção do planejador e os desafios da gestão urbana nos anos 90, bem como problemas nas áreas de meio-ambiente, saúde e educação são outros assuntos tratados nesta edição de estréia. ■

Francisco Furtado



de tributação, estando sujeitas apenas ao pagamento da Taxa de Localização e Funcionamento que, segundo valores de janeiro de 1991, varia entre 1,5 e 3 VFP (Cr\$ 6.020,00 a Cr\$ 12.041,00, respectivamente). Esses novos valores, que estratificam as barracas segundo sua localização e tamanho, resultam de modificações introduzidas no Código Tributário, Lei 4279/90, sancionado em 28/12/90. Vale assinalar que esse tributo, deveria cobrir os custos dos serviços prestados pela PMS relativos à fiscalização da estética urbana, poluição visual e higiene. Entretanto, observa-se que o mesmo encontra-se aquém dos reais custos de tais serviços.

A Lei nº 4277/90 sancionada em 28/12/90 que instituiu a Taxa de Coleta do Lixo não faz referência às barracas de praia. Essa atividade poderia ser, no máximo, classificada como "comércio popular", categoria isenta de pagamento de tributos dessa ordem. Contribui ainda para agravar esse quadro, o fato das barracas estarem localizadas num espaço de uso coletivo, no qual o interesse particular não deve sobrepor-se ao da coletividade.

A atividade de barraqueiro é sazonal, sendo mais intensamente desenvolvida no verão. Apesar disso, cerca

de 60% das barracas funcionam todos os dias durante todo o ano.

Quando se analisa a formação profissional do barraqueiro, observa-se que 42% declaram-se comerciantes, estando os demais distribuídos entre profissionais de nível médio (cerca de 30%), superior (cerca de 15%) e outros (cerca de 10%). Esses números confirmam uma predominância de barraqueiros com formação profissional típica das camadas médias, uma vez que 76% do total pesquisado tem cinco anos ou mais de estudo e apenas 11%, dois anos ou menos.

As declarações dos titulares das barracas quanto à renda familiar revelam um perfil oposto àquele do conjunto da população da Região Metropolitana de Salvador. Parcela significativa dos barraqueiros está situada nas faixas de renda intermediária (22% dos barraqueiros têm renda familiar entre 3 e 5 salários-mínimos e 17% entre 5 e 10 salários-mínimos). Um contingente menor (18%) apresenta renda familiar entre 1 e 3 salários-mínimos e 7% menos de um salário-mínimo. Além disso, tem peso relativamente expressivo àqueles situados na faixa mais alta de rendimento (16% dos barraqueiros têm renda superior a 10 salários-mínimos).

Indivíduos cuja ocupação principal é a atividade de barraqueiro – geralmente com formação de nível médio, dedicando a maior parte de seu tempo a barraca e dela retirando parcela substancial de seu rendimento – situam-se, via de regra, na faixa de renda familiar entre 1 e 3 salários-mínimos.

Os dados da pesquisa, baseados em declaração dos titulares das barracas, indicam que 78% das barracas existentes em novembro de 1990 teriam sido implantadas antes de 1986, ano de conclusão do Projeto Orla. Existem motivos para se questionar a fidelidade dessa informação: o crescimento de 11% no número de estabelecimentos entre 1986 e 1990 é inconsistente com a proliferação de barracas de praia nos últimos anos.

Além dessa acelerada proliferação de novas barracas observa-se uma expressiva rotatividade ocupacional, responsável pela mudança no perfil social e econômico dos barraqueiros: 56% dos titulares têm 5 anos ou menos no exercício da atividade e apenas 33% mais de 10 anos.

Considerando a condição de ocupação da barraca, observa-se que 91% delas foram declaradas próprias e apenas 6% alugadas. Assim, a atividade de

barraqueiro tem na propriedade dos meios de trabalho uma condição necessária para sua realização. Administram diretamente sua atividade 84% dos barraqueiros, enquanto 10% atribuem essa tarefa a um outro membro da família, mantendo-se assim a estrita relação entre trabalho e meio de produção.

A atividade de barraqueiro, apesar de sua ocorrência regular ao longo do ano, apresenta uma certa descontinuidade em seu ritmo, o que determina oscilações em termos de utilização da mão-de-obra e se reflete no tipo de vínculo trabalhista estabelecido. Aproximadamente 2.200 pessoas trabalham diretamente com os barraqueiros. Deste universo, 97% não possuem carteira assinada, tratando-se de mão-de-obra temporária recrutada principalmente durante o verão e fins-de-semana. Analisando a composição da mão-de-obra utilizada, observa-se que em 22% das barracas trabalham em média 2 a 3 pessoas das famílias dos proprietários; em 28% delas existem 2 a 3 empregados. No conjunto, há um ligeiro predomínio da mão-de-obra familiar, porém o que geralmente ocorre é a utilização simultânea de familiares e trabalhadores avulsos.

Considerando outros fatores relacionados a caracterização do empreen-

dimento, cabe assinalar os seguintes aspectos: as atividades são financiadas principalmente com recursos gerados pela própria barraca; predomina a cobrança à vista como forma de pagamento dos serviços prestados; o abastecimento de gêneros é feito prioritariamente nas feiras livres (91% dos casos).

Em relação ao valor de mercado das barracas, as respostas de 64% dos barraqueiros indicam um milhão de cruzeiros como oferta mínima para propostas de transferência do "negócio".

No que diz respeito à licença de funcionamento, constatou-se que 67% dos barraqueiros não a possuem, nem informaram seu número de licença, o que pode significar tanto o fato da barraca não ser licenciada como a impossibilidade de, no momento da pesquisa, ser apresentada a documentação. Apenas 29% dos barraqueiros informaram o número da licença e 4% declararam não possuí-la.

As praias onde o percentual de barracas licenciadas é maior, são as do Loteamento Farol II (45%), Jardim de Alá (44%) e Clube Português (41%). Percebe-se, assim, que em todas as praias o índice de barraqueiros não licenciados é superior a 50%. Em Placard apenas 6% são licenciadas.

III – A OCUPAÇÃO DA PRAIA – ESPAÇO DE LAZER

As "Áreas de Borda Marítima" nas quais insere-se a orla, são caracterizadas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) como "Áreas de Ocupação Restringida", em função dos recursos naturais. Nesse plano são estabelecidas baixas densidades e parâmetros urbanísticos adequados à preservação dos valores paisagísticos, ambientais e turísticos existentes.

O Plano de Estruturação da Orla de 1989 – cujos estudos compreendem o espaço entre as vias da orla e a Paralela, visando a preservação dos valores paisagísticos e naturais, e considerando a capacidade da infra-estrutura da área também prevê baixas densidades de ocupação do solo. A título de exemplo, em Patamares propõe-se um índice de ocupação dos lotes de 25%. Da mesma forma, o Projeto de Valorização da Orla, elaborado em 1985, ao estabelecer o número de barracas por trecho de praia e regulamentar a área para mesas, preocupou-se com a densidade de ocupação das praias e com sua capacidade máxima de alocação de equipamentos de lazer, como forma de não comprometer o meio-ambiente. Entretanto, o que hoje se observa é que dada a lucratividade deste tipo de comércio, e a grande de-



manda existente, ocasionada pela falta de outras opções de lazer, a área ocupada e o porte dos empreendimentos extrapolam, em muito, os objetivos de preservação estabelecidos em tais planos e projetos. Desse modo, a situação foge ao controle dos órgãos municipais comprometendo não apenas a paisagem, mas sobretudo, o saneamento, o meio-ambiente e o livre acesso aos espaços de lazer.

O Projeto de Valorização da Orla definiu também um ordenamento para a localização das barracas, um modelo físico para sua construção e o porte da atividade, sem, contudo, interferir na ambiência natural. Constituía-se a proposta em quiosques circulares padronizados, com área de 28m² totalmente vazados, com esteios em madeira e cobertura em piaçava, áreas de atendimento externo e limites definidos, inte-

grando-se à paisagem sem predominar sobre ela.

Entretanto, como revela a pesquisa realizada pelo CPM-SESP, a Orla Marítima de Salvador vem sendo descaracterizada em diversos aspectos. O levantamento tipológico realizado nas barracas de praia revela uma profunda descaracterização em relação ao modelo definido pelo Projeto Orla em 1985. Apenas 19% do universo pesquisado mantém o padrão original, enquanto 81% apresentam os mais variados tipos de alteração na estrutura física. É importante observar que mesmo as barracas licenciadas fugiram ao controle e à fiscalização da P.M.S., passando por grandes modificações. Assim, hoje, apenas 12% destas mantêm-se no referido padrão.

A praia que apresenta menor percentual de descaracterização é Placa-

ford, com 48% de barracas descaracterizadas, o que significa que as demais têm mais de 50% das barracas com modificações, destacando-se as de Stella Maris com 98%, Piatã 92% e Jaguaribe com 88%. As praias de Amaralina, Pituba e Clube Português mantêm outro padrão, diferente daquele do Projeto Orla, pois este não abrangia estas praias.

A pesquisa evidenciou, ainda, a ocupação indevida da praia com mesas, cadeiras, sombreros etc., por parte dos barraqueiros. Essa prática, além de prejudicar os frequentadores, resulta na apropriação privada dos espaços destinados ao lazer coletivo, dificulta a livre circulação, particularmente daqueles que não utilizam os serviços das barracas. Constatou-se que 32% das barracas avançam sobre toda faixa de areia disponível, 35% estendem-se por 5 metros



e apenas 28% obedecem o limite original. Nas praias do Corsário, Patamares e Jaguaribe mais de 45% das barracas atingem a beiramar. Em Jaguaribe, 83%. Através de observação e diálogo com os barraqueiros, concluiu-se que o número de mesas por barraca varia de 30 (no Corsário) a 100 (no Jaguaribe), demonstrando, mais uma vez, que o porte do atendimento nas barracas extrapola até mesmo a dimensão de um bar.

Compõe ainda este quadro de descaracterização a utilização das barracas como residência, o que implica no favelamento de determinados trechos da orla. A ocupação desordenada estende-se inclusive às áreas limítrofes da praia, geralmente utilizadas como estacionamento.

Nas barracas, os principais espaços acrescidos ao modelo original são: cozinha interna em 55% delas, área para chuveiro (47%), cozinha externa (30%) e depósito (22%). Cerca de 30% das barracas aumentaram sua área em relação ao projeto original em mais de 10m² de área construída; 28% entre 5 e 10m² e apenas 19% não fizeram qualquer ampliação. Nas praias de Piatã e Loteamento do Farol II construiu-se cozinhas em 79% das barracas. Em Jaguaribe 88% delas têm cozinha fechada e 27% fogão externo. Observa-se assim o expressivo peso da função "preparo de alimento" na ampliação da barraca.

Questionados sobre quais cômodos, equipamentos e serviços as barracas deveriam possuir, 58% dos barraqueiros incluíram cozinha em suas reivindicações, 65% sanitários, 69% energia elétrica e 59% abastecimento de água.

Os materiais construtivos mais utilizados nas ampliações são a madeira (88%), seguido de tijolo (20%) e piaçava, com 90%, o que demonstra a adequação do material indicado originalmente. O afastamento lateral acima de 3 metros vem sendo mantido na maioria do conjunto de barracas.

Constatou-se que 58% das barracas têm água, 16% energia elétrica, 7% têm telefone e 34% delas não possuem nenhum equipamento. Entre as praias de Amaralina e Boca do Rio praticamente não há infra-estrutura, exceto no trecho do Clube Português, devido a dificuldades técnicas. A partir do Corsário até o Loteamento Farol II a infra-estrutura está mais presente, destacando-se este último.

Com base nas pesquisas (Levantamento Tipológico, Sócio-Econômico e de Opinião), observações de campo, fontes secundárias e pareceres de técnicos

e entidades concluiu-se, quanto aos aspectos físicos, que a quantidade de barracas admitidas pelo Projeto Orla aumentou expressivamente, muitas delas sem a licença para funcionamento fornecida pela Secretaria de Serviços Públicos. A questão torna-se mais grave com as construções de anexos para instalação de cozinhas, sanitários e depósitos não previstos no projeto original.

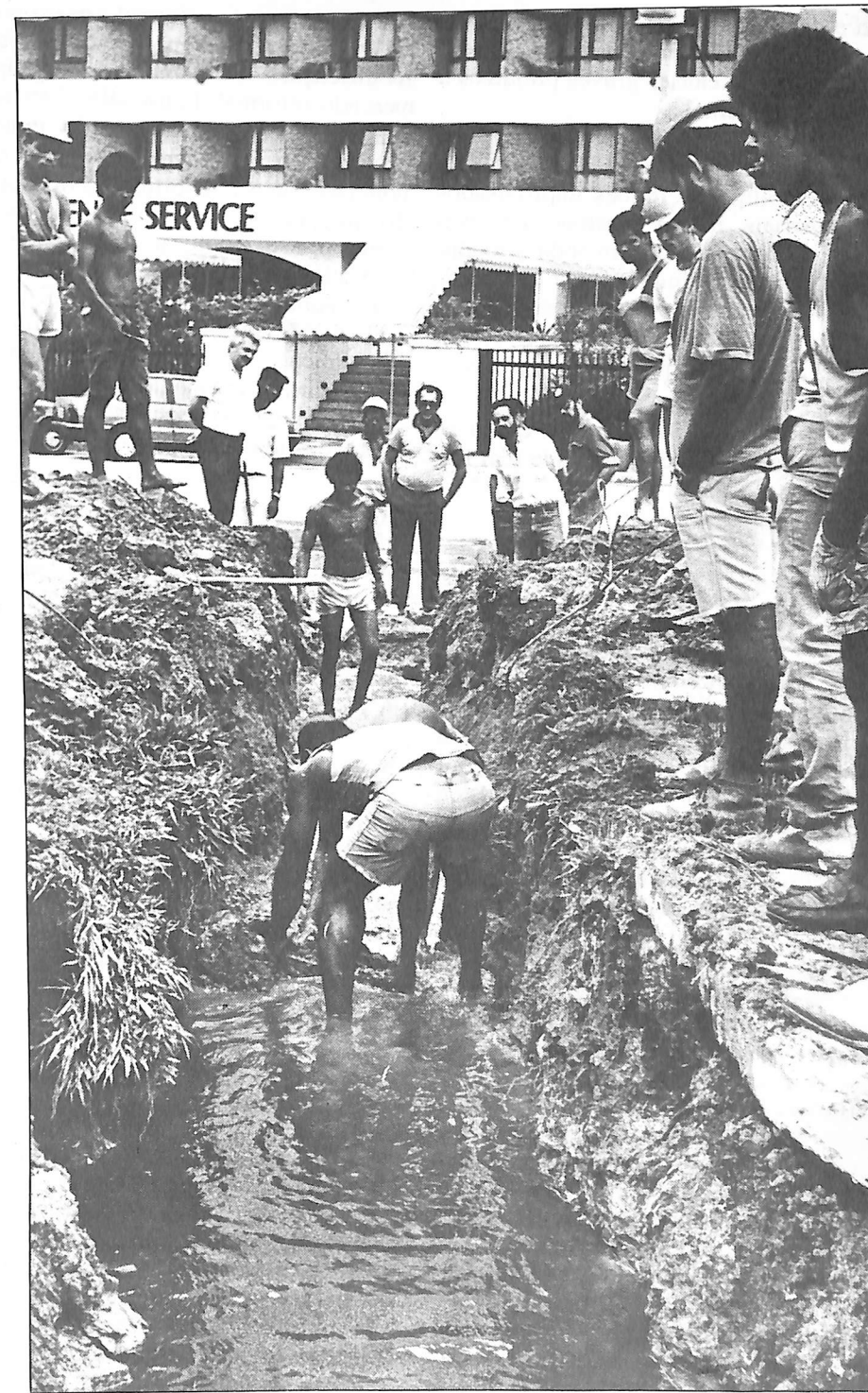
A introdução de sanitários e cozinhas sem captação de esgoto primário e secundário provoca poluição da areia das praias e da água do mar, compro-

metendo a higiene e o saneamento.

A ausência de zoneamento das áreas de esporte, hoje praticada em qualquer espaço livre de praia, restringe ainda mais as áreas disponíveis para os banhistas.

A proliferação de engenhos publicitários e reservatórios elevados para água compromete a paisagem e a ambiência da área como um todo.

O corte dos taludes do calçadão, com a consequente eliminação da cobertura vegetal que o protege, provoca, através da erosão, a destruição do mes-



mo e da tubulação da infra-estrutura em rede e o deslizamento de terra sobre a areia, além de causar graves prejuízos a imagem ambiental.

A essas questões soma-se a existência de lonas em cores berrantes, caixotes empilhados, fogões improvisados e industriais, muros e balcões de alvenaria, lixo espalhado em toda a extensão das praias, o que reforça a necessidade de ações imediatas por parte da PMS.

IV - ALGUMAS CONCLUSÕES

No conjunto observa-se que a situação de crise econômica que tem lan-

çado no mercado informal um expressivo contingente de mão-de-obra gestou modificações no âmbito do próprio mercado informal de trabalho. Destarte, sua ampliação ter acarretado tanto a proliferação de novas atividades econômicas como a modificação do porte e do padrão de tradicionais ocupações como por exemplo a de barraqueiro. Esta atividade atualmente, não se constitui apenas em uma ocupação de trabalhadores vinculados à pesca ou comidas típicas, mas em empreendimento "empesarial" de médio porte, capaz de fazer circular expressivas somas. Nessa exata medida começa a se desenvolver

uma certa contradição entre o exercício da atividade e a utilização de forma privada de um espaço que pelas suas características destina-se ao lazer do conjunto da população. A expansão indevida dessa atividade não encontra respaldo sequer entre os usuários das barracas que reclamam por um melhor ordenamento das mesmas e, um controle dos poderes públicos sobre esse tipo de empreendimento. Afinal, é doce não apenas viver do mar, mas, também, poder ir ao mar, percorrer nossas praias e desfrutar da sua beleza. ■

METODOLOGIA DA PESQUISA DE CAMPO

O Centro de Planejamento Municipal com apoio da Secretaria de Serviços Públicos realizou, entre as praias de Amaralina e Stella Maris, três levantamentos distintos: uma pesquisa de opinião pública, um cadastramento físico-tipológico das barracas de praia e uma pesquisa sócio-econômica com os barraqueiros. O cadastramento e a pesquisa sócio-econômica foram realizados em conjunto nos dias 30 de novembro e 1º de dezembro de 1990. Foram identificadas 528 barracas, porém, os resultados do cadastramento totalizam 506 estabelecimentos, já que 22 questionários foram anulados por inconsistência das informações.

No cadastramento tipológico buscou-se informação sobre a manutenção do padrão original das barracas, ocorrência de fechamentos laterais, material utilizado para fechamento, tipos de coberturas, elementos acrescidos, área acrescida, afastamento lateral entre as barracas, afastamento de fundo (entre a barraca e o talude), área ocupada com mesas e cadeiras, infra-estrutura existente, existência de escada individual para atender a barraca e, na opinião do titular da barraca, quais os cômodos, equipamentos e serviços que as barracas deveriam ter.

O questionário sócio-econômico, que visava caracterizar o barraqueiro, o comércio, a oferta de serviços da atividade, sua rentabilidade, capacidade de geração de emprego etc., foi aplicado em 384 barracas. A diferença entre o número total de barracas e o número de questionários da pesquisa sócio-econômica é explicada pela necessidade de serem respondidos pelos titulares das barracas ou por administradores suficientemente informados sobre detalhes

da atividade, o que nem sempre foi possível.

Esse subconjunto (76% do total de barracas cadastradas) fornece resultado bastante aproximado do universo pesquisado e estão disponíveis na Biblioteca do CPM.

O primeiro bloco do questionário sócio-econômico tinha por objetivo caracterizar o proprietário ou titular da barraca. Perguntou-se sobre o bairro de residência (apurado por Zona de Informação - ZI), anos de estudo, profissão, ocupação principal e secundária, renda familiar, tempo de exercício da atividade e quanto a cobertura previdenciária, sua existência e sua natureza (pública ou privada).

O segundo bloco foi mais extenso e visava caracterizar a atividade. Os titulares foram inquiridos sobre: ano de implantação da barraca; a condição da ocupação (própria, alugada etc.); administração; número de barracas exploradas; número de trabalhadores; trabalho familiar; número de empregados com carteira assinada; tipo, quantidade e preço dos produtos vendidos durante uma semana; gastos efetuados; forma de financiamento do capital de giro da atividade; forma de cobrança; investimento dos resultados; forma de abastecimento; período de funcionamento; quantidade e destino final do lixo produzido nos finais de semana; forma de manutenção da segurança; valor de mercado da barraca e, finalmente, a opinião do titular sobre a forma como se deveria garantir a segurança.

Foram realizadas estimativas a partir dos resultados da pesquisa sócio-econômica merecendo destaque aquelas relativas à receita líquida da exploração e o número de pessoas que trabalham

nas barracas. Considerou-se, no primeiro caso, o resultado financeiro da venda de cervejas, refrigerantes, bebidas destiladas, sucos, refrescos, cocos e alimentos e os gastos realizados na aquisição dos insumos, água, luz, manutenção e empregados. Os resultados foram agrupados em classe de valores, utilizou-se para isso intervalos compatíveis aqueles utilizados pela Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio para facilitar comparações.

Para estimar o número de pessoas que trabalham nas barracas de praia utilizou-se o mesmo procedimento. No caso das classes abertas no limite superior foi considerado o limite inferior como ponto médio. Com isso, obteve-se uma avaliação mais conservadora do número de trabalhadores.

Na enquete de opinião foram aplicados 911 questionários entre usuários de barracas de praias (448) e não usuários (463) nos dias 24 e 25 de novembro de 1990. Buscou-se a opinião dos entrevistados sobre a aceitação da presença das barracas na praia, as características atuais da atividade e sugestões de como a PMS deve intervir. ■

Dívida Pública

A Crise Financeira da Prefeitura

João Carlos Araújo/CPM

Nas duas últimas décadas, a urbanização acelerada, a centralização de recursos nas mãos da união e a fraca base tributária de Salvador levaram as finanças municipais a um desempenho negativo. Não se modernizou a arrecadação, não se atualizou o cadastro de contribuinte, nem se taxou munícipes, face ao "custo político" aí implicado. Vivia-se a era das transferências. Nem a Constituição de 1988 conseguiu reverter esse quadro. Resultado: o déficit orçamentário crônico vem sendo financiado por operações de crédito e dívidas a fornecedores e empreiteiros. O dispêndio com a dívida chegou a 40% das despesas em 1987 e caminha para um impasse após a rolagem ou repactuação conseguida.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é chamar a atenção para a situação financeira da Prefeitura de Salvador, um aspecto pouco transparente para o público e, devido às dificuldades de informação, até para parte da administração municipal.

Não cabe, evidentemente, nos limites de um artigo, um diagnóstico da situação financeira da Prefeitura de Salvador. O que se busca é alertar para a crise em que ela se encontra e que poderá inviabilizar o esforço de Planejamento que se inicia com o Centro do Planejamento Municipal - CPM.

O artigo procura caracterizar a crise financeira da Prefeitura explorando o seu endividamento, buscando na análise da estrutura da receita, identificar a evolução das fontes de financiamento e as origens da crise do ponto de vista da receita. A análise da crise financeira da Prefeitura não aborda, portanto, os gastos, sua evolução e composição, que, em última instância, é o reverso da mesma, ficando esse assunto para outra oportunidade.

2. ANTECEDENTES

Para se tratar da atual crise financeira da Prefeitura Municipal de Salvador é necessário retroceder no tempo e recuperar sua origem e causas, que não se restringem à má administração financeira. Esta é, no entanto, um dos seus elementos relevantes.

Os dados abrangem um período de 15 anos, de 1975 a 1989, não refletindo ainda a atual administração, que se iniciou em janeiro de 1989 com um orçamento e recursos ainda limitados pela gestão anterior.

O primeiro elemento para se entender esta crise é o processo de concentração de recursos públicos em mãos do Governo Federal, instituído pela Constituição de 1967.

A Revolução de 1964, como é sabido, tinha um projeto de desenvolvimento e modernização do País, onde a estabilização foi inicialmente meta prioritária e condição para o desenvolvimento. Ao contrário da política neoliberal do Governo Collor, o Estado foi o principal agente do desenvolvimento.

Segundo a avaliação dos teóricos e ideólogos da Revolução, os empresários capitalistas brasileiros, enquanto classe, tinham sido incapazes, historicamente, de liderar o processo de industrialização e levar o Brasil a um estágio de desenvolvimento que o situasse

entre os países do Primeiro Mundo. Isto deveria ser tarefa do Estado.

Para cumprir este papel e realizar os investimentos requeridos para continuar e completar o processo de industrialização, foi realizada uma reforma fiscal que modernizava o sistema ao tempo em que centralizava os recursos e decisões. Evitava-se com isto, dissensões ao projeto por parte dos Governos Estaduais e Municipais.

A Constituição de 1967 iria ampliar a dependência dos Municípios das transferências, levando-os à prática da barganha por mais recursos, incluindo aí os recursos a fundo perdido e os financiamentos nos diversos fundos instituídos.

Entre 1975 e 1983, os recursos transferidos representaram no caso de Salvador, em média 34%, ou 1/3 do total dos recursos. A situação de dependência perdurou após o período do Regime Militar, quando agravou-se em função das pressões dos municípios por uma melhor distribuição dos recursos entre os três níveis de Governo. No período 1984 a 1987 o percentual médio das transferências ampliou-se para 41%.

Esta situação só se modificou, do ponto de vista legal, com a Constituição de 1988, que estabeleceu as bases para uma maior independência dos Municípios, através da criação de dois novos impostos: o Imposto sobre a Transmissão

(*) João Carlos Araújo é economista e técnico da Gerência de Desenvolvimento Municipal.

Inter Vivos de Bens Imóveis e o Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos; além de uma maior descentralização dos recursos, ampliando a participação dos municípios na repartição da receita tributária. Os percentuais de formação do Fundo de Participação dos Municípios aumentaram de 16% para 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto Sobre Produtos Industrializados. A cota-parte do ICMS transferido do Estado aos Municípios passou de 20% para 25% e foi criada a cota-parte do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores.

Outro fator que temos de levar em consideração é a arrecadação tributária deficiente aliada à fraca base econômica de Salvador.

A estratégia utilizada no processo de industrialização da Região Metropolitana de Salvador, iniciado de maneira incipiente já nos anos 50, com o advento da Petrobrás e desenvolvido posteriormente com o CIA e o COPEC, levou as indústrias a localizarem-se fora do município.

Embora esse processo fosse gerador inegável de desenvolvimento econômico, vindo a modernizar, concentrar e induzir a localização do comércio e dos serviços de Salvador, dele resultou um aspecto negativo: maior atração dos fluxos migratórios para a cidade.

O assentamento da população que participou das obras de construção civil e de instalação das indústrias somado aos trabalhadores qualificados com nível de renda mais elevado que optaram por morar em Salvador, atraídos pela sua estrutura urbana, gerou uma demanda de serviços públicos sem a correspondente elevação da arrecadação.

Este descompasso entre a demanda da população e a capacidade do poder público em atendê-la atingiu de uma maneira geral os municípios brasileiros, tendo em vista o processo acelerado de urbanização por que passou o País como resultado do modelo econômico adotado.

O caso de Salvador foi agravado pela sua peculiar situação de abrigar essa população sem a contrapartida do desenvolvimento de atividades produtivas na área do município.

O processo de urbanização acelerado, a centralização dos recursos nas mãos da União e a situação desfavorável de Salvador, com sua fraca base tributária, levaram as finanças municipais a um desempenho negativo.

Este processo gerou, paralelamente, um comportamento de relaxamento na cobrança dos tributos próprios do município. A maior dependência dos recursos transferidos e, no caso das capitais, uma subordinação direta ao Governo Estadual, que indicava o Prefeito e realizava importantes investimentos, fez com que não se desse a devida importância à cobrança dos impostos e taxas municipais. Esta cobrança implicava em manter uma estrutura envolvendo atualização de cadastros e fiscalização, além do custo político de taxar os próprios munícipes. Apesar de nomeado e, no caso das grandes cidades, estar menos sujeito às pressões da população, o Prefeito não estava imune a elas, sendo mais fácil pressionar por aumento das transferências.

3. CARACTERIZAÇÃO DA CRISE

Embora a Constituição de 1988

tenha no seu espírito o objetivo de descentralizar recursos e possibilitar maior autonomia municipal, pode-se dizer que ela não foi capaz de reverter o quadro da receita em termos reais em Salvador.

Apesar da inclusão de novos tributos e do aumento dos percentuais do Fundo de Participação dos Municípios e da Cota-Parte do ICMS, o município encontrava-se, em 1989, em um patamar inferior ao de 1986.

A receita total, inclusive as operações de crédito e transferências caiu 6% de 1986 a 1989 (vide quadro 1). As receitas correntes, onde não estão incluídas as operações de crédito, tem uma queda de 16% e as receitas próprias, onde se excluem as transferências, tem uma queda de 34%. Este quadro mostra também que as operações de crédito, e as transferências reduziram a queda da receita total, o que indica uma má performance da receita própria da Prefeitura de Salvador.

Existem indicações óbvias da crise financeira do município, como a baixa oferta de serviços públicos, a má qualidade dos mesmos e os baixos salários do funcionalismo municipal com atrasos sistemáticos no pagamento. Embora óbvias, estas indicações, além de difícil quantificação poderiam ser atribuídas em parte a fatores conjunturais.

Serão utilizados alguns indicadores financeiros, extraídos dos balanços, para mostrar a existência e o agravamento desta crise nos últimos anos.

Analisando-se o Quadro 2 constata-se a existência de um déficit orçamentário crônico ao longo dos últimos 15 anos, que vem sendo financiado através de operações de crédito pelo sistema bancário ou através de dívidas contraídas com com fornecedores e em preiteiras.



QUADRO 1

PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA
1986/89

VALORES REAIS DE 1990 EM Cr\$ 1 MIL

ANOS	RECEITA TOTAL		RECEITA CORRENTE		RECEITAS PRÓPRIAS	
	VALOR	Nº ÍNDICE	VALOR	Nº ÍNDICE	VALOR	Nº ÍNDICE
1986	642.360,2	100	511.378,0	100	204.014,9	100
1987	898.466,1	140	430.985,3	84	172.765,6	85
1988	873.345,5	136	579.187,3	113	383.105,8	187
1989	606.206,4	94	379.328,5	74	134.666,4	66

FONTE: Plano de Ação Financeira – Secretaria de Finanças
Cálculos: CPM/GEDEM

QUADRO 2

PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
EVOLUÇÃO DO DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO
1975/89

VALORES REAIS DE 1989⁽¹⁾ EM Cr\$ 1 MIL

ANO	TOTAL DA RECEITA (A)	TOTAL DA DESPESA (B)	OPERAÇÕES DE CRÉDITO (C)	SALDO ORÇAMENTÁRIO REAL (D=A - (B+C))
1975	226.029,6	267.967,3	29.856,6	(71.794,3)
1976	249.768,5	277.559,8	6.192,3	(33.983,6)
1977	294.740,1	279.556,6	17.623,2	(2.439,7)
1978	337.151,4	372.940,9	14.835,3	(50.624,8)
1979	341.941,4	353.701,0	40.275,8	(52.035,4)
1980	356.846,0	394.896,8	34.756,7	(72.807,5)
1981	426.192,9	402.739,6	115.706,8	(92.253,5)
1982	497.904,2	524.954,1	115.693,0	(142.742,9)
1983	456.788,7	444.089,2	69.857,9	(57.158,4)
1984	371.157,1	382.079,7	732,2	(11.654,8)
1985	471.613,9	540.400,4	6.775,6	(75.562,1)
1986	642.360,2	687.609,9	45.547,7	(90.797,4)
1987	898.466,1	870.076,9	411.894,9	(383.505,7)
1988	873.345,5	930.983,1	190.153,0	(247.788,6)
1989	606.206,4	686.171,6	200.771,5	(280.736,7)

FONTE: 1975 a 1985 – CONDER – Projeto Metropolitano
1986 a 1989 – Plano de Ação Financeira – Sec. Finanças
Cálculos – CPM/GEDEM

(1) Até 1985 os valores estão atualizados para agosto/1989 (CONDER) e 1986 a 1989 atualizados pela média anual do IGP/DI da FGV para 1989.



O indicador do endividamento relaciona a Dívida Real à Receita Líquida e mostra a dimensão que vai tomando o estoque da Dívida em relação aos recursos da Prefeitura.

O Quadro 3 mostra um crescimento maior da Dívida em relação à

Receita Líquida que alcançou, em 1989, 4,5 vezes a Receita Líquida Anual da Prefeitura.

Deve-se ressaltar que operações de "empréstimo" das empreiteiras Sêrvia e Engepar, cuja legalidade é contestada pela atual administração, não

estão contabilizadas como dívida, não se conhecendo o seu montante.

O indicador do comprometimento da receita (Quadro 4) relaciona operações de crédito e receita líquida, mostrando o quanto representam, ou quanto depende a receita da Prefeitura de empréstimo.

QUADRO 3
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO

VALORES REAIS DE 1989 EM Cr\$ 1 MIL

ANO	DÍVIDA REAL (A)	RECEITA LÍQUIDA (1) (B)	A/B
1986	222.040,3	596.812,5	
1987	976.880,2	486.571,2	37%
1988	1.501.576,4	683.192,5	200%
1989	1.838.132,2	405.434,9	220%
			453%

FONTE: Plano de Ação Financeira - SEFAZ
Cálculos - CPM/GEDEM

(1) Receita Total menos Operações de Crédito

Tomando-se esses valores em anos alternados, e os últimos anos a partir de 1986, nota-se que existe uma variação muito grande no comprometimento da receita com empréstimos. Nos últimos quatro anos disponíveis há um aumento da participação dos empréstimos na Receita Líquida, chegando em 1987 a 84,6% e, em 1989, a aproximadamente 50%.

O indicador do dispêndio da dívida procura mostrar quanto do conjunto das despesas realizadas pela Prefeitura está sendo destinado a cobrir o serviço da dívida, incluindo a amortização.

A política econômica do Governo Collor tem como prioridade o combate à inflação através da redução do déficit público e de uma política de arrocho monetário e fiscal. Os resultados desta política são restrições ao crédito, pressões para pagamento de dívidas que tenham o aval ou foram contraídas com a União e, como efeito colateral, o agravamento do quadro recessivo, afetando os impostos e transferências que tenham como base a produção e a renda.

Este quadro, logicamente, obriga a Prefeitura a desenvolver ações urgentes para recuperar e ampliar as suas fontes

Os dispêndios com a dívida situavam-se no início da série disponível e em patamares razoáveis, embora crescentes, chegando em 1987 a representar 40% do total da despesa, caindo nos dois anos seguintes. Como o estoque da dívida continuou a crescer, os dispêndios com a mesma deveriam crescer. O fato disto não ter acontecido significa que a Prefeitura conseguiu adiar o seu pagamento através da rolagem ou do repactuação dos prazos. Embora a Prefeitura venha conseguindo a rolagem da dívida, esta situação caminha num horizonte próximo para um impasse.

de recursos próprios para não chegar a uma situação de caos financeiro e inadimplência generalizada.

3. ESTRUTURA DA RECEITA

Dentro deste quadro de crise, serão analisados os componentes da receita para identificar o comportamento das três fontes principais de financiamento da Prefeitura: recursos próprios (considerando o IPTU e o ISS), as transferências correntes e de capital e as operações de crédito.

A análise das fontes de recursos

Esta situação leva a Prefeitura a contrair dívidas para pagar dívidas, num processo continuamente realimentado pelos encargos. Este processo tem o seu limite na capacidade legal de endividamento estabelecida pelo Banco Central segundo as diretrizes da política monetária e determinações institucionais tomadas pelo Congresso Nacional e Câmara de Vereadores através de parâmetros políticos. A partir desse ponto o endividamento passa a crescer por mecanismos não financeiros, como atraso no pagamento de fornecedores e no pagamento da folha de pessoal da Prefeitura.

da Prefeitura nos últimos 15 anos aponta uma clara tendência de redução contínua dos recursos próprios como fonte de financiamento. Os impostos cuja responsabilidade de cobrança é da Prefeitura vêm perdendo participação, mostrando, no caso do IPTU, uma enorme perda em participação relativa e também em valor real, chegando a diminuir 65% deste em 1989.

O IPTU reduz sua participação de 13,4% em 1975, para 1,5% em 1989, e o ISS de 21,4% para 12,0% em igual período. (Ver Quadros 7 e 8).

QUADRO 4
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
EVOLUÇÃO DO COMPROMETIMENTO DA RECEITA
1975/89

VALORES REAIS DE 1989⁽¹⁾ EM Cr\$ 1 MIL

ANO	OPERAÇÕES DE CRÉDITO (A)	RECEITA LÍQUIDA (B)	A/B (%)
1975	29.856,6	196.173,0	15,2
1978	14.835,3	322.316,0	4,6
1981	115.706,8	310.486,1	37,3
1984	732,2	370.424,9	0,0
1986	45.547,7	596.812,5	7,6
1987	411.894,9	486.571,2	84,6
1988	190.153,0	683.192,5	27,8
1989	200.771,5	405.434,9	49,5

FONTE: CONDER - Projeto Metropolitano
SEFAZ/PMS - Plano de Ação Municipal

(1) Valores até 1984 atualizados pelo IGP/DI da FGV para agosto/1989 e de 1986 a 1989 pela média anual do IGP/DI para 1989

QUADRO 5
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
EVOLUÇÃO DO DISPÊNDIO DA DÍVIDA A/B
1975 e 1978/1989

VALORES REAIS DE 1989 EM Cr\$ 1 MIL

ANO	TOTAL DA DESPESA (A)	ENCARGOS + AMORTIZAÇÕES (B)	B/A (%)
1975	267.967,3	9.011,9	3,3
1978	372.940,9	15.375,5	4,1
1981	402.739,6	23.991,3	6,0
1984	382.079,7	62.120,4	16,2
1986	687.609,9	32.289,3	4,7
1987	870.076,9	355.506,4	40,8
1988	930.983,1	113.637,4	12,2
1989	686.171,6	53.242,0	7,7

FONTE: 1975 a 1985 – CONDER – Projeto Metropolitano
1986 a 1989 – Plano de Ação Financeira – SEFAZ/PMS
Cálculos: CPM/GEDEM

QUADRO 6
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
PARTICIPAÇÃO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO NA RECEITA
SALVADOR – 1975/89

VALORES REAIS DE 1989 EM Cr\$ 1 MIL

FONTES DE FINANCIAMENTO						
ANO	RECURSOS PRÓPRIOS					
	IPTU	ISS	SUB-TOTAL	TRANSFE- RÊNCIAS	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	TOTAL PARCIAL
1975	13,4	21,4	34,8	37,6	13,2	85,6
1976	14,6	21,7	36,3	46,4	2,5	85,2
1977	12,9	17,7	30,6	44,4	6,0	81,0
1978	12,4	18,9	31,3	45,9	4,4	81,6
1979	10,6	19,7	30,3	44,4	11,9	86,6
1980	10,5	17,0	27,5	39,6	9,7	76,8
1981	9,5	13,8	23,3	35,2	27,2	85,7
1982	9,0	12,8	21,8	32,5	23,2	77,5
1983	6,8	11,5	18,3	42,4	15,3	76,1
1984	8,3	13,5	21,8	70,6	0,2	92,6
1985	7,8	12,2	20,0	64,9	1,4	86,3
1986	8,0	15,9	23,9	52,3	7,1	83,3
1987	4,4	9,3	13,7	32,4	45,8	91,9
1988	3,0	8,8	11,8	25,3	21,8	58,9
1989	1,5	12,0	13,5	41,5	33,1	88,1
MÉDIA			23,9	43,7	14,8	

FONTE: CONDER – Projeto Metropolitano
SEFAZ – Plano de Ação Financeira

QUADRO 7
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
EVOLUÇÃO DO IPTU – SALVADOR 1975/90
VALOR REAL A PREÇOS DE 1990 EM Cr\$ 1 MIL

ANO	VALOR NOMINAL	VALOR REAL A PREÇOS DE 1990	VARIAÇÃO ANUAL %
1975	43.710	1.076.497.826	–
1976	75.131	1.272.108.700	18,2
1977	110.985	1.326.482.920	4,2
1978	169.893	1.469.683.862	10,8
1979	226.987	1.263.555.776	(14,0)
1980	469.469	1.271.838.467	0,6
1981	1.063.245	1.440.218.514	13,2
1982	2.494.570	1.689.509.896	17,3
1983	4.086.074	1.071.249.974	(36,6)
1984	12.912.283	904.672.392	(15,3)
1985	50.405.423	1.256.625.744	38,9
1986	137.827	1.416.134.631	12,7
1987	341.126	1.066.319.625	(24,7)
1988	1.790.488	720.387.605	(32,4)
1989	8.928	253.533.524	(64,8)

FONTE: CONDER – Projeto Metropolitano
SEFAZ – Balanços Anuais
NOTA: Valor real calculado pelo valor médio anual do IGP-DI da FGV.

QUADRO 8
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
EVOLUÇÃO DO ISS – SALVADOR 1975/89

VALORES REAIS DE 1990 EM Cr\$ 1 MIL

ANO	VALOR NOMINAL	VALOR REAL	VARIAÇÃO ANUAL %
1975	69.733	1.717.397.001	–
1976	112.139	1.898.723.530	10,6
1977	151.944	1.816.021.271	(4,3)
1978	259.631	2.244.786.190	23,6
1979	421.799	2.348.004.788	4,6
1980	761.869	2.063.979.307	(12,1)
1981	1.551.963	2.102.211.481	1,8
1982	3.288.426	2.227.168.719	5,9
1983	6.852.282	1.976.469.402	(19,3)
1984	21.024.556	1.473.042.016	(18,0)
1985	78.755.353	1.963.399.907	33,3
1986	273.680	2.811.988.926	43,2
1987	729.470	2.280.239.967	(18,9)
1988	5.299.712	2.132.294.028	(6,5)
1989	72.708	2.064.713.982	(3,2)

FONTE: CONDER – Projeto Metropolitano
Balanços Anuais – SEFAZ
NOTA: Valor real calculado pelo valor médio anual do IGP-DI da FGV.

O IPTU, imposto sobre a propriedade, não apresenta justificativa para queda real numa cidade com um grande crescimento urbano como Salvador, a não ser má administração e a pouca importância dada às fontes próprias de recursos.

O ISS depende em maior grau da conjuntura econômica e apresenta uma queda entre 1980 e 1983 que pode ser associada ao período recessivo.

As transferências foram responsáveis em média no período por 43,7% do total da receita, sendo a mais importante fonte de recursos para a Prefeitura. Elas estão sujeitas igualmente a variações no nível da atividade econômica, já que estão vinculadas à arrecadação do Imposto de Renda, do Imposto Sobre Produtos Industrializados e do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços.

As operações de crédito, mesmo apresentando grandes variações no período, cobriram em média 14,8% da receita, e representam a rubrica menos expressiva. Entre 1981 a 1983, o crédito foi utilizado para cobrir a queda do ISS e das Transferências, provocada pela crise, o mesmo ocorrendo nos últimos três anos.

Segundo o trabalho "DIMENSÃO ADMINISTRATIVO-FINANCEIRA" vinculado ao estudo "ALTERNATIVAS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS

DA RMS" realizado pela CONDER/CETead em 1986, o endividamento dos municípios da RMS cobriam 13% dos orçamentos e eram considerados dentro do padrão verificado no Brasil.

Segundo o estudo, este nível de endividamento "significa muito mais para os municípios contrabalancearem desajustes momentâneos noutros itens da receita do que investir pesadamente em setores sociais".

Observando os últimos três anos, as operações de crédito fogem a este comportamento, verificado até 1986, passando então a representar, em 1987, quase 50% do total da receita. Isto pode ser relacionado com os pesados investimentos feitos na Infra-Estrutura de Transportes e FAEC sem uma contrapartida na melhoria da arrecadação.

Os recursos próprios estão longe de poder financiar os gastos da Prefeitura, apenas 13,5% em 1989, continuando esta a depender das transferências (que como vimos, foram aumentadas com a Nova Constituição) e cada vez mais do financiamento bancário. Em 1975 os recursos próprios representavam 34,8% da receita, as operações de crédito 13,2% e as transferências 37,8%. Em 1984, estas relações se inverteram, as operações de crédito passando a representar 33,1%, os recursos próprios 13,5%, e as transferências

41,5%.

A dependência crescente de empréstimos bancários sujeita a Prefeitura às sérias restrições da política monetária e ao pagamento de um alto custo financeiro, comprometendo de forma crescente a sua receita.

A evidente dificuldade da Prefeitura administrar os seus impostos, como apontado pelo estudo mencionado da CONDER/CETead, continua atual, dando prosseguimento à sua forte dependência de transferências e de empréstimos bancários.

Torna-se necessário seu saneamento financeiro, até para ampliar sua capacidade de endividamento e assim retomar sua capacidade de investimento. ■

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA:

- CONDER, Alternativas Políticas Institucionais para a Região Metropolitana de Salvador - Dimensão Administrativa-Financeira, 1986.
- Secretaria de Finanças/Prefeitura Municipal do Salvador Plano de Ação Financeira, 1990
- LOPREATO, F.L.C. - Evolução da Participação Estadual na Distribuição Institucional da Renda - Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP.

Pelo menos vinte planos urbanísticos foram elaborados entre 1976 e 1990 para o município. São produtos heterogêneos na forma, na abordagem e no conteúdo, concebidos sobre bases metodológicas distintas. Uns pecam pelo globalismo das suas análises e pela falta de objetividade. O município tem nisso sua parcela de responsabilidade, já que nunca enfatizou o planejamento setorial que deve preceder a abordagem urbanística. A descontinuidade dos planos tem dificultado melhor estruturação espacial da cidade.

A legislação do município do Salvador define planejamento urbanístico como um dos níveis do plano específico, que por sua vez é a "representação particularizada e parcializada dos objetivos e diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU".

Ao contrário do planejamento setorial, cuja abordagem é voltada para a estruturação dos sistemas urbanos (educação, saúde, transportes, etc.), o planejamento urbanístico tem como objeto o espaço físico, consubstanciando-se num modelo espacial para um determinado segmento do tecido urbano, compreendendo de forma integrada elementos como traçado de vias e logradouros, localização de equipamentos urbanos, reurbanização total ou parcial, tratamentos paisagísticos diversificados, explicitação e detalhamento de diretrizes e normas para o ordenamento do uso e ocupação do solo, etc.

Nos últimos quinze anos, desde a experiência do Plandurb, no final dos anos setenta (1976-1978), foram desenvolvidos para Salvador vários planos abrangendo diferentes porções de seu território (ver quadro sinótico). Mesmo que muitas vezes não correspondam na forma e no conteúdo ao modelo estrito de plano urbanístico incorporado à legislação vigente - principalmente à Lei

do Processo de Planejamento e da Participação Comunitária (Lei 3345/83) -, não há outro rótulo sob o qual possam ser reunidos esses estudos sem gerar ambiguidades conceituais.

Ambiguidades, aliás, não faltam nem à legislação, nem à prática de planejamento. Estudo recente realizado pelo CPM sobre a produção de planos urbanísticos em Salvador no período de 1976-1990 revelou um significativo universo de produtos heterogêneos na forma, na abordagem e no conteúdo, concebidos sobre bases metodológicas também diversificadas. Alguns desses planos vão muito além do que seria o urbanismo propriamente dito, avançando em aspectos que estariam melhor equacionados numa abordagem setorial, ou mesmo no Plano Diretor.

Descompassos no processo de planejamento, cujo sintoma mais evidente foi a defasagem de quase dez anos entre a elaboração dos principais produtos do Plandurb e a institucionalização da Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU (Lei 3575/85), certamente contribuíram para que os planos urbanísticos ocupassem o hiato existente, tornando-se quase mini-planos diretores para subespaços de Salvador.

Nessa trajetória, a especificidade do "urbanístico" - a intervenção no espaço físico - diluiu-se em nome de uma perspectiva analítica mais ampla, e essa

distorção acabou se incorporando tanto à prática do planejamento, que hoje é até difícil resgatar o sentido original que se quis dar à matéria.

A ampliação da esfera de abordagem resultou numa ênfase cada vez maior nas etapas de diagnósticos e, conseqüentemente, numa maior complexidade dos produtos. O globalismo da análise, entretanto, nem sempre conduziu a uma melhor compreensão da realidade e sim à proliferação de generalidades de limitado conteúdo, seja pela falta de objetividade, seja pela redundância em relação a outros níveis de planejamento.

Essa tendência não se manifestou da mesma forma em todos os casos. De modo geral os resultados variaram em função do tamanho da unidade espacial de análise e da escala de abordagem dos planos.

Os estudos para grandes áreas do município, como o miolo de Salvador - área delimitada pela Av. Paralela e pela BR-324 - por exemplo, tenderam a se aproximar da abordagem em escala macro, mantendo uma perspectiva global muito próxima à do Plano Diretor. Os planos para pequenas áreas (bairros, invasões, etc.) aproximaram-se mais do perfil de plano urbanístico definido pela "Lei do Processo", chegando a um nível maior de detalhamento das propostas.

Aqui cabe uma ressalva: o PDDU

* Fernando Teixeira é arquiteto, técnico da Gerência de Desenvolvimento Municipal

pretendeu que o planejamento urbanístico de Salvador fosse desenvolvido a partir das Unidades Espaciais de Planejamento (UEPs), instituídas em lei. Essas unidades, correspondentes a uma meso-escala de abordagem, seriam a base de referência para a estruturação dos sistemas urbanos, através do que se daria o reatamento no espaço das diretrizes globais e setoriais definidas para o município.

Contrariamente à orientação metodológica do Plano Diretor, contudo, nunca foi obedecido um modelo rígido e simétrico para o planejamento dos vários subespaços de Salvador. As UEPs poucas vezes foram utilizadas como base para a elaboração de planos urbanísticos, e o receituário de elementos da "Lei do Processo" – que deveria orientar essa elaboração – também foi apropriado de forma diferenciada por cada estudo.

Por outro lado, a pouca ênfase dada pelo município ao planejamento setorial, consubstanciada inclusive na ausência de ações sistemáticas e de políticas setoriais de horizontes de longo prazo, impôs sérios limites ao modelo de planejamento que se quis implantar.

Ainda que não haja consenso, e o PDDU não se posicione sobre o assunto, é lógico presumir que a abordagem

setorial deva preceder a urbanística na organização dos sistemas urbanos. A concepção das redes numa perspectiva macro-espacial (setorial-global) torna-se indispensável ao planejamento urbano, especialmente se este é desenvolvido de forma segmentada por sub-áreas do território municipal, conforme prevê o PDDU.

Na história do planejamento de Salvador, o que se observa é justamente o contrário. O planejamento urbanístico se antecipou em muitos casos ao planejamento setorial na estruturação dos serviços urbanos. O planejamento setorial não conseguiu se manter como uma atividade regular dentro da organização municipal, e mesmo os planos desenvolvidos só raramente lograram abranger o município como um todo, adotando uma ótica igualmente segmentada, ora por subespaços ora por aspectos particularizados dos sistemas.

A consequência mais imediata dessa situação é que o planejamento, enquanto "processo", jamais se consolidou realmente dentro do município – pelo menos, conforme o modelo idealizado. Dentre os três níveis de planejamento previstos pelo PDDU (global, setorial e urbanístico), apenas o planejamento urbanístico, com todas as formações que lhe foram incorporadas,

conseguiu apresentar uma certa continuidade no tempo e no espaço.

Realmente, durante o período de 1976 a 1990 foram elaborados para o município de Salvador pelo menos vinte trabalhos que, dentro de uma acepção ampla, podem ser enquadrados na categoria de planos urbanísticos. Juntos, esses estudos chegam a abranger, com várias superposições, mais de 70% do território municipal.

A maioria dos planos foi elaborada diretamente pelo órgão de planejamento do município (OCEPLAN até 1984, e SEPLAM de 1984 até 1990), alguns com a participação conjunta de entidades do Governo do Estado da Bahia. Apenas nos últimos anos começou-se a registrar a incidência de planos desenvolvidos total ou parcialmente por particulares, fato que se ainda não pode ser apontado como uma tendência, pelo menos abre novas perspectivas para a atividade de planejamento.

Não é tarefa fácil tentar caracterizar a produção de planos urbanísticos em Salvador nesses quinze anos. De modo geral, no entanto, podem ser identificadas algumas fases mais ou menos distintas.

No final dos anos setenta e início da década de oitenta, por exemplo, observa-se uma nítida tendência à aborda-

gem em escala micro, privilegiando-se principalmente os assentamentos de população de baixa renda. Nesse rol podem ser incluídos desde os estudos de Zonas Homogêneas, alguns desenvolvidos concomitantemente ao Plandurb, até os planos vinculados a projetos de financiamento de infra-estrutura, como o Cura da Boca do Rio e o Projeto Vale do Camurujipe.

Em meados da década de oitenta – de 1983 a 1986 aproximadamente – a atuação do poder público municipal e estadual desloca-se para a estruturação das áreas de expansão urbana, especialmente o miolo e a orla marítima de Salvador. No rastro de grandes investimentos realizados, como o complexo habitacional Cajazeira/Fazenda Grande e o Projeto de Valorização da Orla Marítima, foram desenvolvidos três grandes planos: o Plano de Ocupação para a Área do Miolo (com a participação da Conder); o Plano de Estruturação da Orla Marítima e o Plano Diretor do Distrito Industrial Urbano de Salvador (elaborado pela Secretaria de Indústria e Comércio do Estado da Bahia).

Esses planos, que sozinhos abrangem mais de 40% do território do município, são na verdade produtos bem mais complexos que o plano urbanístico definido pelo PDDU. São estudos para macro-áreas, cuja ótica está muito mais

próxima do global do que do específico. Esse nível intermediário de abordagem entre a escala do município e a das Unidades Espaciais de Planejamento (UEPs) – transformadas em Regiões Administrativas em 1987 – seria posteriormente reinterpretado e absorvido na proposta do I Plano Municipal de Desenvolvimento (PMD I), elaborado em 1986 com o objetivo de atualizar o Plano Diretor.

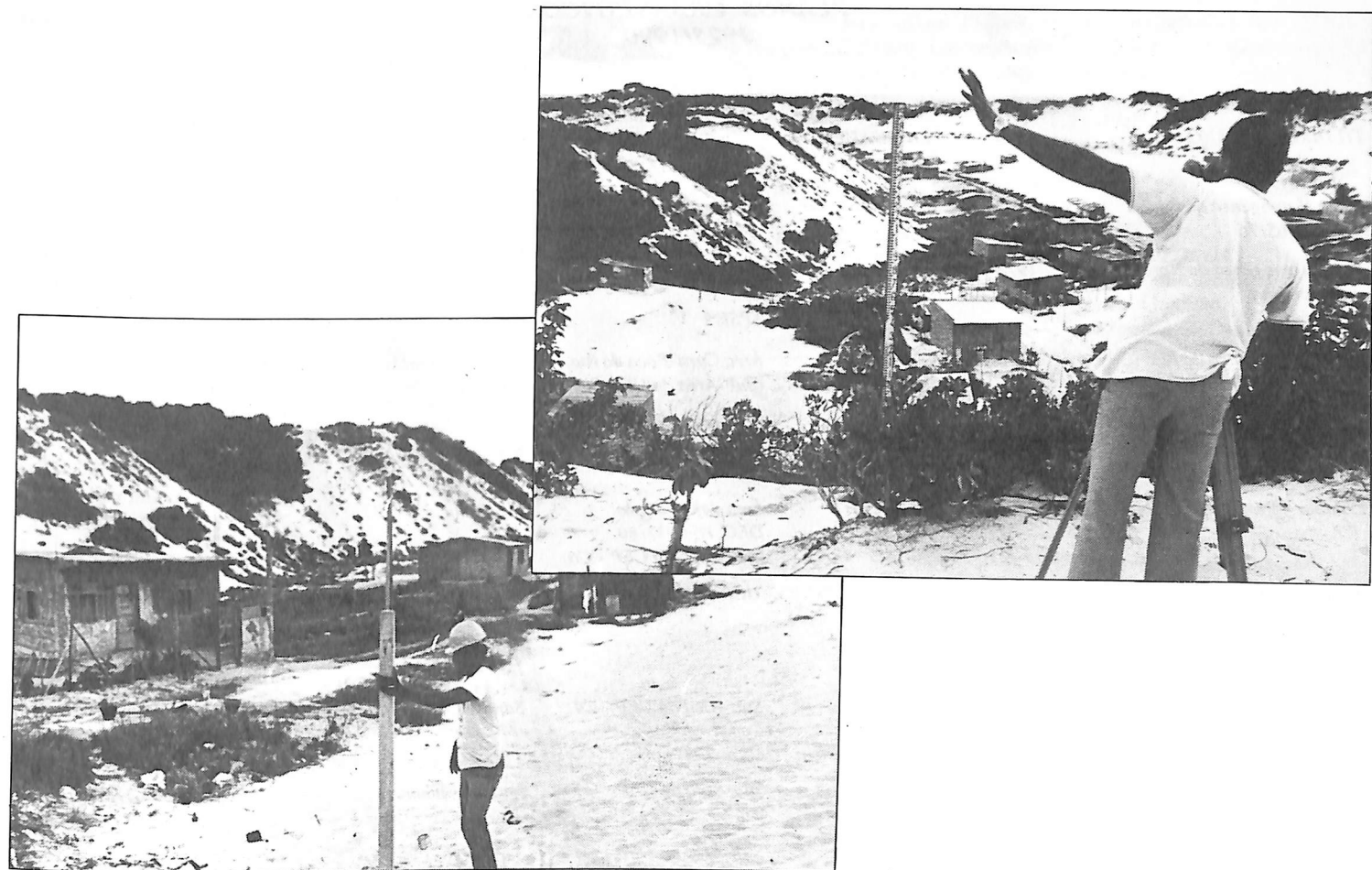
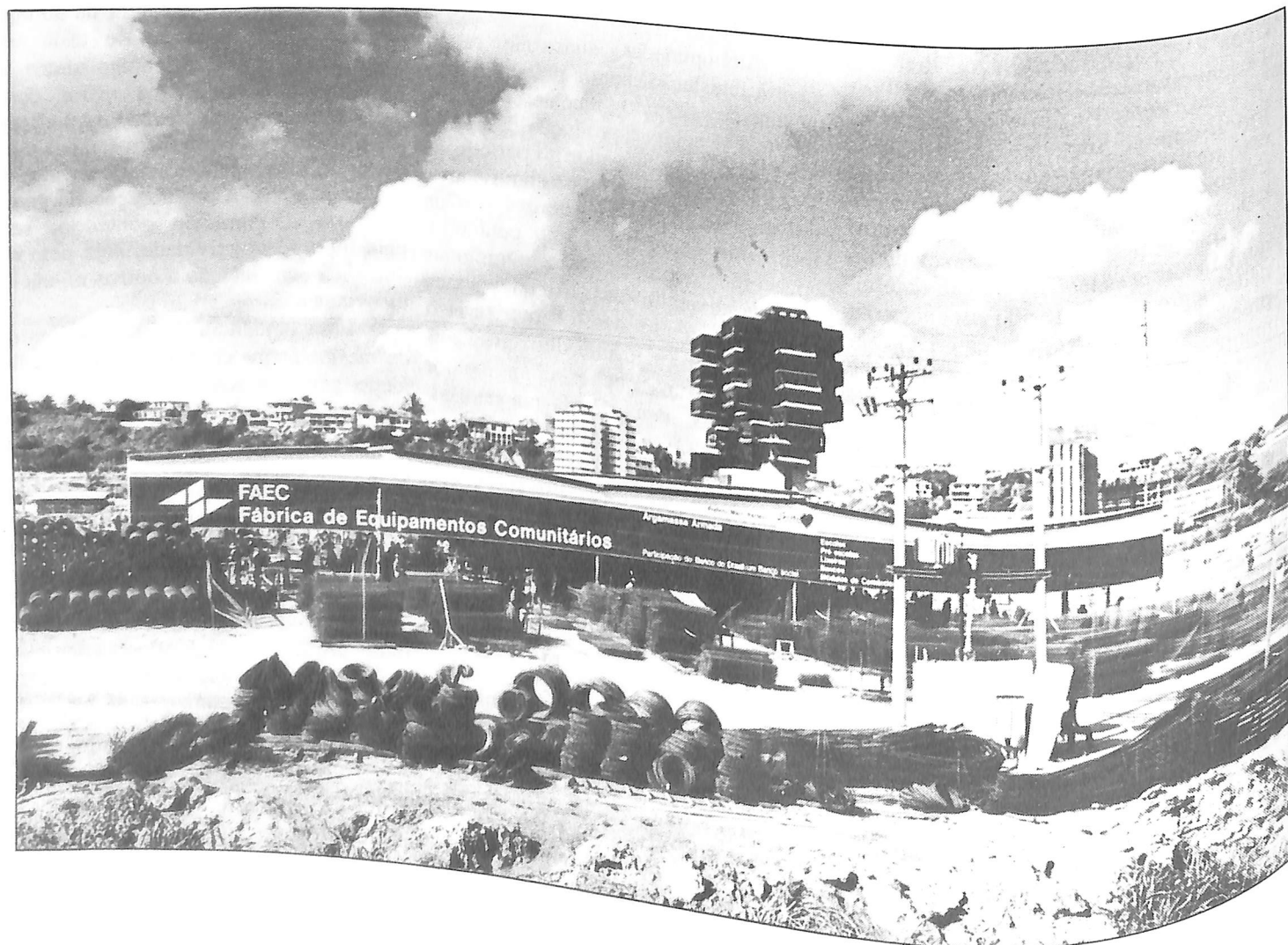
O PMD I não chegou a se constituir em elemento fundamental para a revisão e atualização do Plano Diretor, conforme pretendia. Dele resultaram apenas os planos para a RA VII (Rio Vermelho) e RA XVI (Subúrbios Ferroviários), além da segunda versão do Plano de Estruturação da Orla Marítima de Salvador, todos realizados entre 1987 e 1988.

Os planos para as duas RAs são provavelmente os produtos que mais se aproximam do modelo de plano urbanístico definido em lei. Mesmo que muitas vezes não consigam contemplar todos os elementos previstos, representam uma rara tentativa de levar a termo a proposta do PDDU e estruturar o planejamento em escala meso a partir das UEPs/RAs.

Em 1989, com o advento da "Lei da Contrapartida" (Lei 3993/89), surge o mais polêmico conjunto de planos ur-

banísticos dessa trajetória. Elaborados para acionar os dispositivos da Lei, esses planos caracterizam-se pelo enfoque dirigido, que se detém, quase exclusivamente, na alteração de parâmetros urbanísticos, especialmente o gabarito de altura das edificações. Não existe, senão muito superficialmente, uma preocupação com um tratamento integrado da malha urbana, que é o requisito básico da abordagem urbanística. Além dos novos índices, as propostas apenas procuram reduzir os impactos da intensificação do uso e ocupação do solo nas áreas afetadas.

Todos esses planos exaustivamente elaborados desde os anos setenta – é bom ressaltar – nunca conseguiram consubstanciar políticas e sustentar diretrizes com perspectiva de médio e longo prazo. Alguns sequer chegaram a ser divulgados de forma ampla; outros foram completamente ignorados pela Administração Municipal. Muitos deles, no entanto, tiveram suas propostas implementadas, mesmo que parcialmente, transformando-se em importantes instrumentos para a estruturação espacial do município. ■



Ponto de Vista

Planos Diretores ou Dirigidos?

Edgar Porto e Edmilson Carvalho

As ilusões do planejamento (e suas desilusões) resultam da desconsideração das determinações sociais e econômicas e da imposição idealista do plano à realidade. É preciso ver o Estado tal como é, na medida da correlação de forças dos diversos agentes sociais. Desenvolvimento econômico, momento conjuntural e as funções da cidade se complementam na dialética que estabelece a potenciação do planejamento como um instrumento indispensável para nortear o espaço da cidade como instância do processo de acumulação. O "planejamento" aqui é visto como "uma proposta de intervenção" longe do idealismo que caracterizou os planos diretores.

AS DETERMINAÇÕES ÚLTIMAS DO PLANEJAMENTO

Para encarar o planejamento, situe-se ele em qualquer nível, instância ou amplitude; refira-se ele a qualquer objeto com qualquer corpo de objetivos mais amplos e gerais (componente estratégico do plano), torna-se necessário desfazer algumas ilusões persistentes e, no contraponto, oferecer os elementos teóricos-metodológicos (epistemologia) que unicamente, a partir de certa esfera de abrangência, podem lhe oferecer possibilidades e o estatuto de eficácia.

A fixação e a permanência das ilusões do planejamento – ou, se preferirem, certa categoria de planejadores – deve-se a alguns fatores conjungados. Por serem complexos na sua natureza e nas relações e por não poderem, por isso mesmo, ser tratados num trabalho como este, salientaremos apenas um de seus aspectos determinantes (certamente não o mais importante, mas portador de toda a inferência possível): a não observância analítica das últimas e mais fundamentais determinações sociais (e econômicas, portanto) que se projetam sobre o planejamento.

* Edgard Porto é arquiteto
Edmilson Carvalho é arquiteto e professor da UFBA.

Esta atitude que questionamos leva ao idealismo, que encontra seu estado de paroxismo nos planos que pretendem ditar, numa visão globalista e (apenas) lógico-formal-abstrata, tal como uma ossatura de gesso imposta, todos os movimentos que a realidade deve seguir, obrigatoriamente subordinada não às suas próprias leis (sociais), mas à idéia pré-concebida como um axioma e que permeia a proposta do plano. A realidade e suas leis não se movem; ao contrário, devem esperar o movimento da idéia; congelam-se, pois, nas determinações da idéia antecedente (dos iluminados que se colocam, às vezes, até como porta-vozes de "elites" determinadas) que dita o corpo estratégico e tático do plano. São, para exemplificar, na esfera do "urbanismo", os casos notórios e repetidos, das cidades pré-concebidas à revelia dos movimentos da acumulação de capital e dos interesses (em confluência ou em conflito) sociais, como verdadeiras utopias defasadas e de cunho ficcionista. O resultado é por demais sabido: as leis e os movimentos concretos da sociedade, que dão caráter e forma às cidades insubordinam-se, cobram o seu direito, recusam-se à exclusão, explodem os planos, e os planejadores se queixam de tudo, menos de sua maneira de ver as coisas.

Os dois pecados maiores que se manifestam nesta idealização são as su-

postas neutralidade e ilimitada elasticidade das possibilidades do planejamento. O pressuposto do primeiro pecado está mais atrás, mais precisamente na idéia de que o Estado, patrocinador final do planejamento, é neutro e situa-se acima e no exterior dos interesses e das sucessivas correlações de forças dos agentes sociais no seu movimento de ligação e exclusão recíprocas. O pressuposto do outro pecado vem do céu mesmo: parte da premissa de que é a Idéia que determina o Ser. As pessoas mal se dão conta de que todas as concepções filosóficas tiveram e podem ainda ter algum papel prático nas suas atitudes, opções e iniciativas. E operam sem nunca avaliarem as bases ontológicas de seus ideários. São meras dissimulações, na verdade, mas a realidade, em movimento, também sabe disso.

O planejamento, que segue de perto, os passos do Estado e de todos os movimentos de interesses que se aglutinam em seu redor constituindo-o, possui duas ordens de determinações gerais: uma estrutural, outra conjuntural – as duas em processo de interação. Fica entendido que incluímos no primeiro caso as determinações ideológicas e, no segundo, as do fluxo histórico que forma as conjunturas.

No plano estrutural, na base deste primeiro degrau portanto, encontra-se a

presença das leis e dos mecanismos que a um só tempo produzem e reproduzem a própria sociedade. São as leis e os mecanismos da produção e da circulação de mercadorias, da sua repartição (como valores) social, dos efeitos sociais desta repartição e da intervenção do Estado em tais processos. No degrau conjuntural refletem-se os movimentos de curto prazo dos deslocamentos mais remotos dos próprios fatores estruturais. Isto é verdadeiro mesmo quando o Estado, visivelmente sob processo de "enxugamento", só na aparência "abandona" a economia e a sociedade, vez que, como se sabe, tal abandono é apenas relativo e produzido por circunstâncias históricas. Na verdade, o Estado está sempre presente no seu posto e exercício fundamental.

As leis e os mecanismos mais gerais de produção e reprodução dos homens e da sociedade intercalam-se e modelam as sucessivas conjunturas – inclusive de crescimento e de crise –, definem o sentido do apoio que exigem do planejamento e dos planejadores (como o Estado) e organizam, de modo contraditório, mas sempre segundo determinada lógica, a sociedade, inclusive o seu espaço. Estas leis e estes mecanismos promovem, antes e acima de tudo, a produção de mercadorias. Esta produção convoca elementos – com matérias-primas e auxiliares e meios de produção – que, sendo conservados dão, no ato mesmo da conservação, um adicional de valor por ato do trabalho. O total destes valores constitui o acervo móvel de riqueza produzida na sociedade. A convocação do trabalho é um exercício eminentemente social – mesmo independente de ser ele um exercício sempre conflituoso.

De partida, e só para exemplificar, todas estas operações acontecem no espaço, exigem locus que aparecem, desaparecem, são modelados, transformam-se, dilatam-se ou retraem-se, ligam-se entre si e tecem as próprias cidades, as estradas, os caminhos, como tecem também, de resto, as ideologias, inclusive as dos planejadores. Estas relações de locus diferenciados e incluídos na divisão e nos processos de trabalho (integrados entre si) expandem-se ou retraem-se, ligam-se ou separam-se entre si independentemente do planejamento, mas sempre reclamando o seu apoio: antes, no ato ou depois de determinadas exigências postas. Estas relações de locus assim diferenciados e incluídos comportam, entre outras coisas, ligações entre as unidades produtoras, suas fontes de matérias-primas, os

espaços de aglutinação de força-de-trabalho disponível, as áreas de concentração dos meios de consumo coletivo e lazer, os terminais de mercado e as áreas onde devem estar concentradas, a custos suportáveis, outras formas de realização e de apoio – o terciário e o comércio por exemplo. É neste âmbito central e autônomo que vamos encontrar as mais fundamentais determinações da constituição e transformações das cidades. Antes de passar adiante, é preciso dizer que nestas relações de locus diferenciados, que possuem papéis e funções no processo e na divisão sociais de trabalho gerais, encontram-se todas as ordens de conflitos inerentes ao modo de funcionamento destas leis e destes mecanismos.

Os planejadores em geral (em especial os de cidade), que não compreenderem como funcionam este elenco de leis e mecanismos e a sua autonomia fundamental, são atraídos pela concepção, atrás criticada, que carrega o propósito de substituir estes móveis pelos "desejos da idéia". Ao invés de auscultarem para onde indicam os movimentos destas leis e destes mecanismos, no espaço da cidade, para trabalharem dentro deste âmbito, sobrepõem-se a ele; ao invés de entenderem os conflitos para trabalharem sobre eles, estipulam normas exteriores aos próprios conflitos; em vez de procurarem compreender a demanda de espaço qualificado por essas mesmas leis e pelos mesmos mecanismos, oferecem espaços idealizados que, na maioria das vezes, chocam-se com a economia das exigências concretas.

Isso não quer dizer que a idéia, como a teoria, é um fator morto, imóvel, ineficaz. A teoria – inclusive a que está no planejamento – possui uma esfera de eficácia social nas transformações. Mas isso de maneira relativa e colocando-se por dentro das necessidades colocadas pelos processos sociais. Mais que isso, a autonomia relativa das idéias pode ser grande e generosa, mas nunca ao ponto de negar uma disposição estrutural dada e contorcê-la fazendo-a andar, por exemplo, no sentido oposto à sua trajetória.

Para uma outra ilustração: dissemos, mais de uma vez, que o planejamento não muda, mas apenas potencia uma disposição em curso – mesmo que seja uma disposição de crise, uma crise em gestação. Ora, sabe-se que a crise é, para os agentes promotores da produção, um fenômeno indesejável – tão indesejável como necessário (porque resultante do próprio mecanismo da acumulação social de capitais) – e que, no

entanto, ela existe e, de vez em quando (ciclicamente), aparece. Toda crise aparece depois de um ciclo de expansão. Na verdade, o mesmo movimento que impulsiona a expansão cria, com ela, as premissas da crise. A crise é o estágio último de um processo de acumulação – ou estágio ulterior da superacumulação, quando o estoque de forças de produção da sociedade ultrapassa os limites da capacidade de realização. Assim, todos os fatores que empurram a acumulação, já empurram, também no ato e processo, a superacumulação, isto é, a crise. Ora, entre estes fatores de impulsão encontra-se, na sua esfera própria, o planejamento. Desta forma, o mesmo planejamento que uma vez empurrou, durante cinco a seis anos, o Plano de Metas de Kubitschek e os planos que vão de 1964 a 1973 empurram também, nas suas esferas, a crise que vai de 1962 a 1967 e a que vem de 1974 aos dias de hoje. E mais, assim como existem os planos das épocas de expansão que ajudam a impulsioná-la e o que dentro dela já existe como disposição (a superacumulação, a crise em embrião), existem os planos que aguçam uma crise para alcançar, no seu aprofundamento, o novo patamar de expansão. O Plano Collor é um destes últimos tipos de planos. O Plano Collor é, assim, um plano capitalista que busca incidir no âmago do mecanismo de crise, potenciando-o como um expediente introdutório da retomada. É, dir-se-á, um plano recessivo (a curto e médio prazo) com perspectiva anti-recessiva, e isto independentemente dos erros que contém ou de nossas opiniões sobre ele. Estes exemplos aqui citados demonstram a verdade irrecusável da ligação e exclusão dos opostos e são capazes de enviar as idéias dos românticos do planejamento para as prateleiras das bibliotecas.

Processo semelhante ocorre nas cidades. Mais adiante, nos demais capítulos deste pequeno artigo, estas determinações que ocorrem no espaço das cidades – aqui colocadas, de propósito, apenas ao nível teórico geral – ficarão mais claras. Passemos agora uma rápida vista nas determinações das seqüências conjunturais.

As conjunturas que se sucedem em cadeia são, como já foi afirmado, movimentos de curto prazo da História ou, dito de outra maneira, a expressão mais direta e imediata de deslocamentos mais remotos da estrutura social. Assim, compõem-se também de determinantes estruturais. Conjunturas diferentes indicam disposições e relações diferentes de elementos estruturais, políticos e ideológicos.

lógicos. Indicam também **situações** gerais diferenciadas, às vezes opostas.

Esta diversidade de situações normalmente não é verificada pelos planejadores da "idéia absoluta". Tratam as conjunturas, por consequência, como se elas fossem todas iguais e imutáveis, tão iguais e imutáveis como as idéias deles próprios. Implica, a persistência nisso, a elaboração de planos que seriam mais apropriados para uma conjuntura ascendente (ou para nenhuma conjuntura!) numa conjuntura de crise e vice-versa. Deixam de reconhecer quais as **disposições** (gerais e particulares) em curso nesta ou naquela conjuntura e tratam tudo de maneira nivelada.

No tratamento das cidades é muito comum vermos planos napoleônicos em épocas de crise, como planos mofinos quando a disposição pode e reclama andar a passos largos – e por isso exige trilhas de bitola larga para a sua valorização. E por falar em valorização, os "planejadores de idéias" teriam de constatar o verdadeiro caráter do Estado e do planejamento, porque, se têm algo a reclamar contra os resultados sociais da valorização dos capitais – no todo ou em alguns de seus aspectos inerentes e característicos –, a caixa postal para onde devem enviar suas queixas tem certamente outro endereço.

O CASO DE SALVADOR E SUA REGIÃO

É necessário entender que os fluxos e refluxos de capitais numa determinada região, alteram o papel das suas cidades na divisão do trabalho e re-configuram o seu desenho para permitir adequar-se a cada novo ciclo. As cidades, assim, refletem em suas linhas básicas a dinâmica da economia e dos conflitos a que dá lugar e dão, ao mesmo tempo, suporte ao seu melhor desempenho. Mas isso não é tudo. A invisibilidade territorial é cada vez mais presente, mas não anula (convive) as especificidades locais. O movimento de capitais na sua necessidade de reprodução, exige a criação de novos mercados, e, no rastro de uma rede moderna de informações e comunicações, torna um "lugar" apropriado para tal, claro, priorizando aqueles em que as condições físico/locações sejam vantajosas. Assim, as regiões e suas cidades mudam de papel ciclicamente, e, por decorrência, têm alteradas as suas estruturas internas, afetando o seu **desenho** e a sua **dinâmica de crescimento**. Por isso a cidade não tem **nexo próprio de crescimento** e não pode ser tratada como um corpo independente, podendo-

se atribuir-lhes vetores com intensidades de crescimento e estabelecê-los enquanto uma "camisa de força", como se fosse capaz de resistir ao ímpeto do movimento geral.

Mais importante é identificar a lógica das relações entre o processo de desenvolvimento econômico e a configuração do espaço urbano/regional, do que tentar relatar, com todos os rigores possíveis, as formas variadas (ilimitadas) que essas relações assumem e como se rebatem sobre cada território. Cada caso é um caso diferente. Em cada momento, lugares distintos se comportam de maneira diversa, dada as infinitas variáveis que interferem na reestruturação do espaço. É uma fonte inesgotável de configurações físico/territoriais resultantes, que, por serem efeito e não causa, desqualificam qualquer tentativa de montagem de modelos teóricos precisos, muito menos de cartilhas metodológicas. Aspectos físicos/ambientais, culturais, políticos, sociais e econômicos interagem para a produção e reprodução de um espaço, mas se inscrevem com pesos diferenciados a depender de cada situação. Entretanto, qualquer que seja o espaço considerado, a estruturação básica define-se – como já foi atrás referido – em função da sua capacidade em reproduzir, com maior ou menor intensidade, a riqueza.

A região que teve Salvador historicamente como centro principal, pode ser testemunha e exemplo de um caso específico de como mutações ocorridas com o tempo mudaram a sua feição através da substituição gradativa do seu papel (região) na economia nacional e, por consequência, a alteração na hierarquia da rede de suas cidades.

Quando Salvador servia como centro da burocracia e entreposto comercial – exportação dos produtos agrícolas produzidos no interior da Bahia para outras praças do país e para o exterior e centro de distribuição de toda a produção nacional e até internacional, para o interior – a então região denominada de Recôncavo tinha suas cidades principais às margens da Baía de Todos os Santos e dos rios navegáveis do seu entorno.

A produção circulava pela via marítima e transformou Cachoeira/São Félix, depois da capital, nas cidades mais promissoras da região e centro estratégico de ligação com o interior do Estado. A crise na agricultura, a emergente indústria instalada no Recôncavo até o final do século passado, a implantação de ferrovias como meio de transporte mais moderno, o forte incremento nas ativi-

dades pecuárias, começa a formar, uma nova cidade: Feira de Santana, que até aí se constituía na periferia regional. Em que pese Feira já ter superado Cachoeira, em termos populacionais no final do século passado, não assumiu politicamente o seu papel, o que começa a ocorrer em maior escala a partir da década de 20/30 deste século.

As características do antigo Recôncavo se alteram e surge uma nova microrregião polarizada por Feira. A industrialização do Centro Sul exigia uma maior integração nacional, principalmente com o Nordeste, através de um novo sistema de transporte, o rodoviário, que permitia o acesso da mercadoria produzida aos mercados criados no interior do país. Feira, enquanto ponto estratégico de passagem, desponta também como centro de convergência da produção agropecuária regional, de distribuição de bens diversos para os municípios mais próximos e passagem obrigatória dos migrantes nordestinos com destino a São Paulo, o que lhe garantiu um grande incremento populacional, transformando-a no segundo pólo mais importante da região.

Enquanto Feira se expande, Cachoeira/São Félix entra em um processo de estagnação, acelerando a degradação dos monumentos e sítios históricos e afetando as tendências de crescimento da fase anterior.

Nesta época, Salvador congela a taxa de crescimento populacional, mas sofre uma intensa ocupação da área do Comércio (Cidade Baixa) com escritórios de empresas nacionais e internacionais, agências bancárias, etc. Melhoraram-se as circulações verticais (elevadores e planos inclinados), alargam-se vias no centro da Cidade Alta, como complementação das obras ocorridas no início do século. A cidade se prepara, do ponto de vista da sua infra-estrutura básica, para desempenhar novas funções, agora também com mercado da produção industrial do exterior, do Centro/Sul, e como centro exportador de matérias-primas para esses pólos.

A cidade foi se formando paulatinamente com a implantação de projetos setoriais que se enquadravam às necessidades imediatas. Havia necessidade de uma complementação e de um "embelezamento". O discurso das "cidades perfeitas", que estava inserido na "modernidade" da época e tinha precedentes no Rio (Plano Agache) e em várias outras cidades, entra contra o seu momento propício e gera o movimento da Semana de Urbanismo de 35, tendo como consequência a criação do Escritório do Plano de Urbanismo da

Cidade do Salvador – EPUCS, na década de 40.

O EPUCS tinha como objetivos principais: corrigir os defeitos da cidade; ordenar o seu crescimento e melhorar a qualidade de vida da população. Para alcançá-los, definiu um Modelo Físico Territorial rigoroso, com zoneamento, rede viária (avenidas de vale), localização de equipamentos e uma legislação capaz de definir o uso e a ocupação do solo urbano. Não foi projetada uma nova cidade, e sim re-desenhada a cidade existente, com um único centro voltado para a Baía de Todos os Santos, ponto estratégico de intercâmbio comercial com outras regiões. Das propostas apresentadas, foram construídas algumas avenidas de vale, o Teatro Castro Alves, Hotel da Bahia etc, e utilizou-se, por algum tempo, a legislação para a zona central da cidade.

O Modelo e a legislação fracassaram quando criaram obstáculos à dinâmica das relações econômicas e seu resultado sobre o espaço urbano. O Plano não corrigiu os defeitos da cidade, só permitiu identificar (ou justificar?) necessidades de alguns bens de consumo coletivos; não ordenou o seu crescimento, mas foi sempre utilizado como instrumento da "esperança para a melhoria da qualidade de vida da população".

O mito do EPUCS sobreviveu até o início da década de 70, quando Salvador rompe com o modelo de cidade polarizador das atividades de comércio e serviços e descentraliza-se, configurando vários sub-centros especializados. Consolida-se um novo ciclo, desta vez tendo como base a industrialização da RMS. O Nordeste passa de mero comprador e exportador de mão-de-obra a palco de investimentos. É o processo de expansão/descentralização da economia nacional, que encontra na região de Salvador um espaço adequado para a sua realização. A descoberta de petróleo no Recôncavo, a infra-estrutura já montada, a mão de obra de baixo custo, a falta de consciência nacional sobre questões ambientais, aliada às imposições do lema segurança/desenvolvimento do pós 64, implanta vários projetos industriais na região (CIA/COPEC em Camaçari e Subaé em Feira de Santana, etc.).

As conexões dos pólos industriais com outros ramos da economia – terciário, turismo, sistema bancário e financeiro e o espaço de toda a região – exigem alterações nas cidades para adequar-se à nova realidade. O antigo Centro de Salvador já não mais responde à chegada do comércio de cunho

moderno, que exige fácil acessibilidade e um parcelamento do solo compatível com o seu porte. Mais uma vez a construção da nova cidade se dá de forma paulatina e através de intervenções pontuais visando, sobretudo, elevar a sua produtividade. Alarga-se a BR-324, abre-se novas vias ou melhora-se as existentes, para permitir o fluxo intenso de tráfego entre a cidade e os pólos industriais e expande-se as fronteiras urbanas, com a construção de conjuntos habitacionais, para atender a nova demanda. Constrói-se um Centro Administrativo apontando na direção da cidade moderna, que em 1975 já se encontra com a sua estrutura básica montada.

Rompe-se assim o modelo anterior de um único centro voltado para a Baía de Todos os Santos e monta-se o arcabouço de uma cidade que, a essa altura, já apresentava três sub-centros – Iguatemi, Barra e Calçada – e já começava a esquecer o seu Centro Histórico em troca da Orla Atlântica.

Era preciso, mais uma vez, uma complementação e uma explicação. De aproximadamente 1975 a 1980 ocorre o maior número de planos e projetos de toda a história da RMS: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Salvador – PLANDURB, posteriormente denominado de PDDU, Plano Diretor de Camaçari, Plano da Orla – do Farol da Barra até Açú da Torre –, Plano de Itaparica, além de outros com abordagem setorial (por atividade). Planos que diagnosticavam a situação sem compreender as causas reais que configuravam o espaço e, ao projetar as tendências aparentes, impunham formas rigorosas de ocupação, através de zoneamento, vetores de crescimento e uma legislação idealista. A rigor, apenas justificaram a realidade e serviram como instrumento para intervenções isoladas.

Hoje, toda a região se re-configurou e o fez sem a participação dos denominados planos globais. Esboça-se uma só cidade (Salvador ampliada) englobando parte dos municípios de Salvador, Lauro de Freitas, a orla de Camaçari, Vera Cruz/Itaparica, desconhecendo todos os planos anteriores. Feira de Santana já compõe a nova região, e o seu crescimento interno sequer levou em conta as diretrizes do Plano de Desenvolvimento Local Integrado – PDLI. Cachoeira/São Félix continua em processo de estagnação econômica e no seu rastro aprofunda-se a degradação dos seus monumentos históricos, apesar dos inúmeros planos e

projetos de recuperação.

UMA CONCEPÇÃO DE PLANEJAMENTO: PLANOS ESPECÍFICOS

A concepção dos planos específicos, ou seja, aqueles que têm como objeto de intervenção uma parcela do território municipal ou uma das atividades que compõem a estrutura interna da cidade, só pode ser definida dentro de um conjunto de pressupostos básicos que vão delinear o processo de planejamento municipal. A fixação desses princípios orientará os procedimentos das diversas fases do processo, a metodologia de trabalho, as relações internas dos diversos grupos de trabalhos do CPM e, como não podia deixar de ser, delineará o papel desse órgão na estrutura administrativa da Prefeitura e desta em relação à sociedade.

É imprescindível abordar uma concepção geral de planejamento, dando-lhe uma unidade teórica e, dentro desta, situar com maiores detalhes apenas os níveis do plano em discussão. Sob essa ótica, sugere-se uma readequação do conceito de planos, para o espaço urbano e regional, que não busquem inspirações nos planos tradicionais, corriqueiramente realizados até aqui. Ao contrário, não se admite os planos de caráter impositivo sobre todas as atividades inerentes à estrutura urbana, com projeções rigorosas de população por faixa de rendimentos para todos os seus sub-espacos, com vetores e zonas de crescimento previamente determinados e limitados, e uma legislação com os índices e parâmetros de uso e ocupação rigorosamente estabelecidos para todo o espaço urbano, como se aí estivessem localizadas as causas determinantes da reprodução da sociedade, em especial sua parcela urbana. Esse procedimento tem resultado em planos onerosos e inúteis, porquanto demandam um tempo relativamente grande para levantamentos exaustivos de dados que não explicam as tendências das transformações em curso, por consequência não redundam em propostas realistas, não acompanham as ações emergenciais da administração pública, não compreendem as causas reais que levam às alterações do espaço urbano, além de exigir uma soma de recursos, na maioria das vezes incompatível com a disponibilidade das prefeituras, por não priorizar espaços e ações que se mostram mais susceptíveis às transformações estruturais.

Quando o leitor nos vê afirmar que os planos globais não têm eficácia,

que só as intervenções pontuais ou setoriais a possuem, e nos vêm propor uma intervenção **estratégica**, portanto "global", vê nisso uma contradição. Mas sustentamos que não é. Com efeito, o que criticamos não é exatamente o "plano global" em si, mas os **planos globais** engessadores, idealizadores da realidade. Porque, a **estratégia** (necessariamente "global") que propomos não é nem o plano global tradicional, nem se confunde com as intervenções setoriais esparsas igualmente propostas, **mas sim uma proposta de intervenção** que, ao invés de sacada exclusivamente da cabeça do planejador e sem referência a leis, processos, contradições e mecanismos, observa as exigências naturalmente hierarquizadas por esse próprio movimento e conclui: a) pelo seu **potenciamento**, igualmente hierarquizado; b) pelo seu **primado setorial/locacional** portanto; c) pelo **tratamento das suas conexões no espaço urbano, econômico, social, cultural, legal etc.**

Não dizemos que a nossa proposta é uma espécie de "meio termo", ou um concessão às duas propostas tradicionais anteriores, pois esse procedimento de arreglo não nos parece correto, mas sim que a nossa proposta difere das anteriores por considerar as determinações básicas dos processos econômicos, sociais, espaciais, culturais e políticas no seu movimento e nas suas relações necessariamente hierarquizadas.

Cabe à Prefeitura, "enquanto instância conciliatória das forças e frações capitalistas", ordenar os novos espaços, de tal ordem que permita uma convivência, com o "mínimo" de conflitos possíveis, entre os empreendimentos e atividades e o ambiente natural e construído e entre os próprios empreendimentos e atividades, de forma a, de um lado, possibilitar uma maior produtividade espacial — acessibilidade compatível com a produção, distribuição e consumo de mercadorias, inclusive aquelas geradas no próprio espaço (terra, edificação etc) — e por outro lado, sendo as duas coisas interligadas, a reprodução da força de trabalho (investimentos em infra-estrutura e equipamentos) e do mercado consumidor, com seus hábitos e costumes sociais e culturais.

As ações sobre o espaço **devem responder sempre às tendências de desenvolvimento em curso**, para o que se torna necessário uma metodologia de trabalho que absorva as transformações constantes no plano espacial e que seja alimentado por um processo contínuo de planejamento estratégico, assim entendido pela identificação das

tendências de transformação do espaço urbano, exigidas pelo seu novo papel assumido dentro do quadro da economia regional e internacional.

Essa estratégia, como já afirmamos anteriormente, não se coaduna com a legislação urbana existente no município, mas poderá obter dela subsídios para o desenvolvimento de algumas das suas partes. A sua concepção pressupõe entender que cada parcela do território regional tem a sua função específica — aqui entendido hegemonicamente — dentro de uma espécie de divisão do trabalho espacial, contribuindo, em escalas diferenciadas, para uma maior produtividade desse mesmo espaço. A dinâmica da economia e os papéis gradativamente assumidos pela região, vão paulatinamente alterando-lhe a configuração e, como um só corpo, também as suas partes, com intensidades diferenciadas. Esse procedimento anula qualquer tentativa de fixar limites rigorosos de zonas (UEPs, RAS etc.), com a finalidade de ordenar o crescimento, ou mesmo com a perspectiva de amarrar o processo de planejamento, tal como hoje é adotado pelo município. Ao contrário, **a estratégia consiste em identificar as tendências de crescimento da cidade, inserida no quadro regional, situando claramente a função de subespaços que contribuem, no seu conjunto, para uma maior produtividade (do ponto de vista capitalista) do espaço urbano/regional.**

Aqui vale uma ressalva. Quando fazemos uma tal afirmação não estamos de modo algum a esquecer a presença e a influência das pressões sociais (diferenciadas) às intervenções comandadas pelo capital e suas leis, por via direta ou por via estatal. Estas influências, como suas reações, nascem dos mesmos mecanismos que lhe propiciam a acumulação, marcando a esfera de conflitos que lhe é inerente. Todavia — e é aqui que nos distinguimos de muitos outros que concebem e compreendem o planejamento —, estas ações **não mudam o curso essencial da acumulação e da ação também essencial do Estado que a monitora**, mas, antes, subordinam-se a tal curso, em maior ou menor medida, desde que a **essencialidade** do caráter e do funcionamento do sistema é ditada, em tempos normais, pela preponderância do capital.

Os limites atrás referidos, têm o caráter de planejar e não de mantê-los como tais. A sua fixação independe de **desejos do desenho**, mas, sobretudo, das manifestações que a realidade apresenta em forma de interesses de investimentos públicos e privados. Os seus

contornos são mutáveis com o tempo, e aos planejadores não caberia, nem poderia, engessá-los, mas, tão somente reforçá-los, dirimindo conflitos entre os empreendimentos e entre estes e o meio ambiente natural e construído. Dada a infinidade de situações que esses subespaços apresentam, não é possível conceber modelos gerais para o seu tratamento, critérios rigorosos para definir limites, nem conteúdo mínimo para termos de referências. Ora pode ser um plano de trabalho para uma área de habitações de renda inferior, com o objetivo de dar-lhe melhores condições de infra-estrutura, ou apenas solucionar problemas de esgotamento sanitário, melhoria das habitações etc.. Noutro caso poderá ser o incentivo para o desenvolvimento de um centro de comércio e de serviços, com intervenções em infra-estrutura, ou apenas de política tributária. Pode ser um plano de revitalização de um centro histórico ou estudos de impactos da implantação de um grande equipamento numa área do município, ou até comum a dois ou mais municípios. O mesmo pode ocorrer para a montagem de um plano de, por exemplo, circulação para Salvador e Orla Norte ou só com o município de Lauro de Freitas.

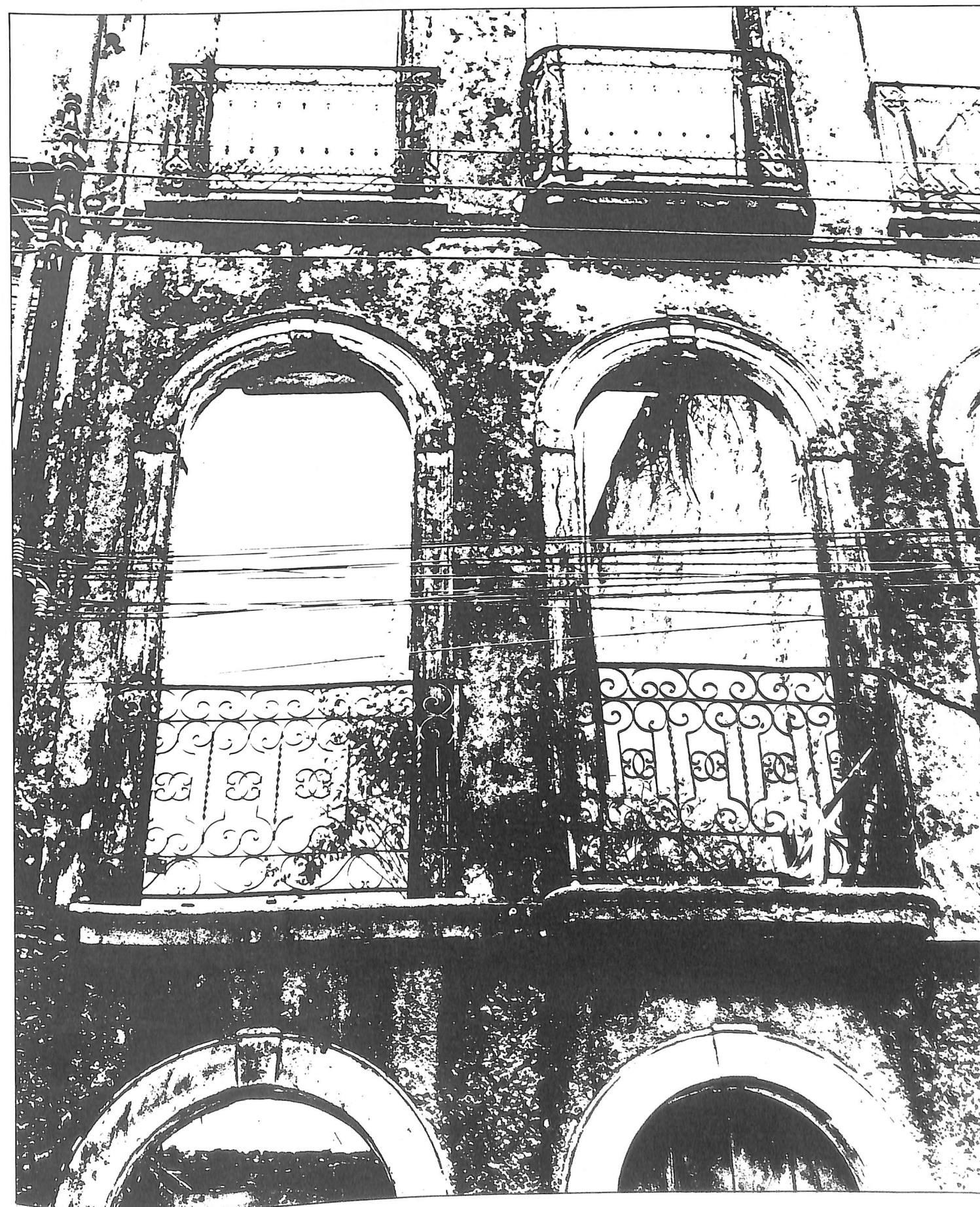
Os Planos Específicos (de subespaços ou por setor de atividade), absorvem as peculiaridades espaciais, orientam as intervenções públicas e privadas (políticas, programas, projetos executivos, índices e parâmetros urbanísticos), à luz das transformações (demandas) conjunturais localizadas. As especulações sobre um determinado subespaço ou sobre Planos Setoriais podem e devem alimentar a estratégia geral, sem ter capacidade de alterá-la estruturalmente, mas pode determinar ou testar a velocidade e a qualidade das transformações, dando uma dimensão mais exata do processo.

Pelo exposto verifica-se claramente que qualquer tentativa de formular uma "metodologia" prévia e capaz de servir a qualquer situação, termina por cair infalivelmente nos "manuais de planejamento", signos de uma mentalidade tão burocrática quanto inútil. Ao invés, as propostas e os esquemas de intervenção que propomos, se bem que levem em conta o acervo teórico/metodológico já construído (categorias, noções, teorias etc.) e as experiências, partem **prima facie** do fato, da realidade, da sua disposição em curso, e da sua perspectiva de desdobramento. Ou seja, o método não é retirado da idéia; a idéia, que concebe o método, é que é retirada do real.

A concepção dessa estratégia guarda ainda alguns fatores determinantes: a recuperação da economia, ou seja, a saída da crise; a capacidade de atuação do Poder Municipal, via inves-

timentos; seu potencial de endividamento; fontes de financiamentos disponíveis e a capacidade administrativa e política para gerenciar os conflitos de interesses dos agentes do espaço urba-

no/regional. A resultante destes fatores definirá as prioridades de investimentos e, por certo, se refletirá no espaço físico urbano/regional. ■



Gestão Urbana

A Questão Municipal nos Anos 90

Celina Maria de Souza

Os anos noventa estão trazendo maiores e mais complexas tarefas para os municípios brasileiros, principalmente no que se refere a dois aspectos: a) a uma nova divisão institucional de trabalho entre as três esferas de governo e b) a um redesenho das responsabilidades governamentais quanto às políticas sociais, devendo os municípios exercerem novos e desafiantes papéis nesse campo.

A experiência brasileira tem demonstrado que a maioria dos aparelhos governamentais a nível municipal encontra-se pouco preparada para o desempenho de novas e importantes competências, o que vem adiando, para além do limite desejável, o enfrentamento de uma série de problemas que se desenvolvem no espaço municipal e que estão hoje situados em um território sem regras, registrando uma quase que total ausência do poder público municipal, o que coloca uma terceira questão importante para ser enfrentada nos anos noventa, que é a gestão urbana.

Este texto pretende fazer um breve retrospecto sobre a questão municipal no Brasil e discutir as duas questões acima levantadas a partir de uma perspectiva política, entendida como o conflito e o confronto de interesses que se dão na área pública, conflitos que se estabelecem, de um lado, entre os três níveis de governo, e, de outro, entre a esfera pública e a esfera privada.

O MUNICÍPIO BRASILEIRO E AS CONSTITUIÇÕES

Desde a sua primeira Constituição republicana, o país adotou o federalismo, sistema que estabelece uma divisão de poder de base territorial, sendo considerado, teoricamente, como mais avançado e democrático do que o sistema unitário, por tentar garantir o controle dividido do poder.

O federalismo no Brasil oscilou, desde a sua instituição, entre momentos fortemente centralizados a favor da União, escassos registros de fortalecimento dos Estados-membros e, em outros momentos, com muitas concessões formais à chamada autonomia municipal. Como descreve Diogo Lordello de

Mello, as Constituições brasileiras sempre oscilaram quanto ao papel da união, estados e municípios no sistema federativo (LORDELLO DE MELLO, 1975).

Essa oscilação que as Constituições expressaram, decorrem. Possivelmente, das dificuldades históricas registradas no Brasil para a constituição de um Estado Nacional, rompida a dependência do regime colonial. Diferentemente de outros Estados Nacionais, inclusive da América Latina, as transições políticas e institucionais brasileiras sempre foram negociadas e realizadas sem rupturas, mantendo fortes características do modelo anterior, o que dificulta, até hoje, a consolidação do Estado em moldes mais orgânicos, conforme analisado pelos principais estudiosos da formação do Estado Brasileiro, como Victor Nunes Leal (1986), Raymundo Faoro (1985), Simon Schwartzman

(1982) e José Murilo de Carvalho (1990).

Analisando a questão do federalismo do ponto de vista das relações intergovernamentais, pode-se dizer que o Brasil passou do federalismo isolacionista, que vigorou até os anos 30, para uma fase que se convencionou chamar de federalismo cooperativo, iniciada com a Constituição de 1946, até chegar a uma grande distorção do modelo federativo, consubstanciada na Constituição de 1967, na Emenda Constitucional de 1969 e, principalmente, na Reforma Tributária de 1966, instrumentos que vão fortalecer como nunca o poder da união e enfraquecer, ao mesmo tempo, os dois governos subnacionais – estados e municípios.

Superado o regime militar, instaurou-se uma nova era para o federalismo brasileiro, principalmente para os muni-

cípios, que se traduz na Constituição de 1988, quando se implanta uma Reforma Tributária a favor do fortalecimento financeiro de estados e municípios, em detrimento da União. Após um longo período de centralização dos recursos tributários, os anos 80 surgem com a bandeira da descentralização tributária e do municipalismo, canalizada principalmente pelos prefeitos e bancadas dos governadores no Congresso.

O movimento nacional pela democratização, que se materializou na chamada Nova República, trouxe consigo uma série de expectativas, acordos e negociações em torno de um novo projeto nacional, onde estavam colocadas várias bandeiras, dentre elas a da descentralização política e administrativa, o que deveria gerar, consequentemente, o fortalecimento dos municípios.

Segundo a abalizada opinião de Fernando Rezende, o impacto mais significativo da redistribuição das receitas tributárias entre níveis de governo é o provocado pelo violento acréscimo na percentagem dos impostos federais a ser transferido para estados e municípios. Ainda segundo Rezende, implantado o novo sistema tributário, perde a União em relação à situação anterior: 40% da arrecadação do IULC e IUEE, 10% do IUM, 30% do IST, 100% do ISC, 11% do IR e 21% do IPI. Segundo estimativas, quando totalmente implantada a Reforma, a receita tributária da União representará 5,7% do PIB contra 6,75% que ocorria em 1985, enquanto os estados evoluirão de 5,63% e os municípios de 2,75% para 3,56% do PIB (REZENDE, 1990: 145/7) (1).

Essa distribuição tributária implicaria, necessariamente, na redefinição de funções que deveriam ser cometidas aos estados e municípios, o que foi equacionado pela Constituição de forma extremamente perversa, aumentando consideravelmente o rol das competências concorrentes entre os três níveis de governo (2).

A listagem das competências concorrentes é extensa e aparece em quase todo o texto constitucional. Assim, as três esferas de governo têm competências comuns nos seguintes aspectos: saúde e assistência pública; proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; proteção a documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, monumentos, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos; cultura, educação e ciência; meio ambiente e combate à poluição; florestas, fauna e flora; produção agropecuária e abastecimento alimentar; construção de moradias, melhoria das condições ha-

bitacionais e saneamento básico; combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização; direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais; segurança do trânsito; promoção e incentivo ao turismo. A escassa prática brasileira no exercício das competências concorrentes tem sido o atropelo ou a omissão na prestação dos serviços na área social (SOUZA, 1989).

DIVISÃO INSTITUCIONAL DE TRABALHO

A chamada divisão institucional de trabalho diz respeito à divisão de competências entre união, estado e municípios, que pode ser tratada sob diversas formas, desde uma visão formal-legal, onde são analisadas as competências constitucionais cometidas a cada um desses entes, separada ou cumulativamente, até uma abordagem política, de conflito entre governos para a execução (ou não) de uma determinada função pública.

Nos países capitalistas avançados de regime federativo, como os Estados Unidos e a Alemanha, os três níveis de governo exercem competências que se relacionam tanto com a função de acumulação como com a função de legitimação. Ou seja, as três esferas tanto têm competências voltadas para a atividade produtiva, como para a área social, com ações voltadas para a reprodução da força de trabalho. Todavia, nesses países tem cabido à União a maior parte da função de acumulação, seja pela via da execução direta, como no pós-guerra, seja na atividade de regulação. O estado-membro exerce simultaneamente as duas funções e o município está mais voltado para a função de legitimação, cabendo-lhe executar a maior parte das políticas públicas capazes de viabilizar o controle social necessário à legitimação do Estado Nacional.

No caso do Brasil, essa divisão de papéis não tem sido muito clara. Ao município restaram poucas funções na área social, em geral obedecendo a matrizes e programas federais e estaduais, mas cabe a ele uma das mais importantes funções para o circuito de acumulação, que é o controle do uso e da ocupação do solo. Ademais, o município brasileiro tem estado historicamente envolvido com um dos setores mais importantes da economia brasileira, que é o das empreiteiras de obras públicas, competindo, nesse caso, com o estado-membro e com a união. Assim, o governo municipal, tanto o Executivo como o legislativo, exercem um papel importante na reprodução do capital, dife-

rentemente do que em geral se apregoa.

Assim é que as políticas públicas no Brasil estão sendo dirigidas, nos três níveis de governo, para o privilégio da função acumulação, em detrimento da função legitimação, onde o município vem exercendo o mesmo papel que o estado e a união, tornando a execução dos serviços públicos voltados para a área social em um dos mais difíceis problemas a ser enfrentado no curso prazo. Nem mesmo o voto direto e a democratização do país, que deveriam ter revigorado os movimentos reivindicatórios urbanos, foram capazes, até agora, de reverter este quadro.

É claro que a ausência de compromisso das três esferas de governo com as políticas sociais não se deve, exclusivamente, à prática do federalismo brasileiro. Ela vai bem mais além, na medida em que o país escolheu, clara e deliberadamente, o caminho da “modernização conservadora”, na expressão de Barrington Moore Jr., onde o aparelho de Estado foi fortalecido e onde a modernização da economia foi dirigida apenas para alguns setores, não atingindo as camadas populares.

Ademais, o Brasil optou, mais claramente durante o regime militar, pelo caminho da privatização dos serviços sociais como uma das formas de fortalecer o setor privado nacional, considerado a parte mais fraca do modelo de desenvolvimento brasileiro, solidamente conduzido pelo setor público e com presença significativa do capital internacional. Assim, durante o regime militar, onde a hegemonia da União era preponderante, os municípios foram de certa forma induzidos a se afastarem cada vez mais das políticas sociais sem que nenhuma outra esfera as tenha assumido de forma plena. Outros fatores como a urbanização acelerada e o rápido processo de industrialização, que requerem crescente intervenção e vultosos recursos financeiros, também foram responsáveis pelo afastamento da esfera local das políticas sociais. Esperava-se, contudo, que o advento da transição democrática e da Constituição de 1988 comessem a reverter o grave quadro da questão social no Brasil, com os municípios e parcialmente os estados-membros assumindo-a de forma plena, o que até agora não aconteceu.

RESPONSABILIDADES GOVERNAMENTAIS SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS

Torna-se fundamental hoje no Brasil redesenhar as responsabilidades dos governos e da sociedade civil no que se refere às políticas sociais e, con-

* Celina Maria de Souza é professora do Mestrado em Administração da UFBA.

seqüentemente, começar o enfrentamento da crise social, que se expressa, principalmente, nas metrópoles e nas cidades médias, cujos governos estaduais e municipais encontram dificuldades para lidar. Este redesenho torna-se cada dia mais inadiável porque:

a) a redemocratização gerou uma nova Constituição, onde são bastante transformadas as relações entre os três níveis de governo, principalmente no que se refere aos aspectos tributários e às já mencionadas competências concorrentes;

b) a crise fiscal que o Brasil atravessa tem tornado a função de governar em uma tarefa extremamente complexa, exigindo dos governos maior racionalidade e eficiência para enfrentá-la;

c) o atual movimento mundial de redução da intervenção do Estado na economia e na sociedade, conhecido como desregulamentação, deverá promover novos rearranjos entre os governos e o setor privado;

d) o atual debate sobre os rumos e o tamanho do Estado deverá repercutir na divisão institucional de trabalho que é hoje praticada;

e) a completa confusão existente entre União e Estados e entre estes e seus municípios sobre os encargos que cada um deve assumir após a Constituição, que aumentou relativamente as finanças estaduais e municipais, precisa ser enfrentada urgentemente.

Qual o papel do município nesse redesenho das responsabilidades governamentais parece ser o grande desafio da questão municipal nos anos noventa. Esse debate tem sido pouco profícuo, em geral se reduzindo em demandas e lamentos dos prefeitos em prol de maiores recursos financeiros. A pergunta sobre qual papel deve desempenhar o governo local não é, obviamente, de fácil resposta.

Sob o ângulo da produção de serviços públicos, pode-se dividir o papel da União, estados e municípios a partir da distribuição de ações voltadas para a acumulação de capital e para a reprodução da força de trabalho, ou para acumulação e legitimação, como já foi dito.

Assim, no Brasil, o município cumpre muito pouco o papel que Castells o vê cumprindo nos países centrais, qual seja, o de uma instituição-chave do Estado capitalista, no contexto da crise urbana, pois embora a decisão de políticas seja centralizada, cabe ao nível local a implementação e a administração dos serviços. Enquanto o Estado Central atua pela lógica da acumulação capitalista, os governos locais contribuem para a legitimação do Esta-

do, garantindo o controle social (CASTELLS, citado por CASTRO, 1988).

A Reforma Tributária estabelecida pela Constituição de 1988, aliada à crescente crise social que o país atravessa, provavelmente redirecionarão os papéis da união, do estado e do município no sentido de tornar a união cada vez mais uma esfera comprometida fortemente com a função acumulação, cabendo aos estados e municípios a tarefa de enfrentar a grave crise social, voltando-se, cada vez mais, para as ações relacionadas com a legislação. Resta saber se os agentes econômicos que sempre se beneficiaram das três esferas de governo se adaptarão à essa nova divisão institucional de trabalho.

No caso brasileiro e principalmente a partir das transformações ocorridas com a eleição de Fernando Collor de Mello, é preciso ter extremo cuidado com as práticas e as políticas descentralizadoras. Os planos econômicos de ajuste econômico, de caráter privatizante, e o discurso da equipe de governo no plano social podem sugerir dois caminhos: a) a recentralização das iniciativas e decisões de política social no Governo Federal através da reforma constitucional prevista para 1993 ou b) a configuração de uma estratégia descentralizante segundo o receituário neoliberal, onde a transferência de competências é feita sem a preparação financeira e técnica adequada, podendo implicar, posteriormente, na privatização desses serviços pela incapacidade das esferas subnacionais de levá-los adiante. A privatização poderia caminhar, assim, para a transferência do patrimônio público para o setor privado ou para a aceleração e expansão das atuais práticas de financiar com recursos públicos o consumo de serviços privados, aumentando, ainda mais, a quantidade dos que ficarão excluídos de qualquer cobertura na área social.

No afã descentralizador deste nosso tempo é fundamental debater essas questões a fim de não fragilizarmos, ainda mais, a tão combatida instituição municipal.

CONCLUSÕES

A análise acima realizada permite concluir, com certo grau de segurança, que as reformulações constitucionais produzidas no Brasil após o advento do processo de democratização caminham no sentido da descentralização política, tributária e administrativa a favor de estados e municípios. Todavia, descentralizar pode significar muitas coisas: no campo neo-liberal tem significado reduzir o Estado às funções básicas e indispensáveis, desregulamentando a

economia para torná-la mais competitiva, privatizar agências e serviços públicos ou financiar com recursos públicos o consumo de serviços privados. No campo oposto, a descentralização pode significar a democratização da gestão pública e da burocracia, à medida em que se abrem condições favoráveis ao desenvolvimento de modelos econômicos mais equilibrados e socialmente mais justos, através da multiplicação das estruturas de poder, sugerindo a própria redefinição das relações Estado/Sociedade. ■

NOTAS

(1) É lógico que essa redistribuição dos recursos tributários não se distribui uniformemente sobre todo o território nacional, havendo municípios e estados que se beneficiam mais do que outros, mas não se pode negar o forte impacto das transformações nessa área gerada pela Constituição.

(2) Em países de regime federativo, a distribuição de competências se dá em três categorias principais: competência exclusiva ou privativa, competência concorrente ou comum e competência supletiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARVALHO, José Murilo de (1990). *A formação das almas; o imaginário da República no Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras.

CASTRO, M. Helena G. de (1988). Governo local, processo político e equipamentos sociais: um balanço bibliográfico. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 25.

FAORO, Raymundo (1985). *Os donos do poder*. Porto Alegre, Globo.

LEAL, Victor Nunes (1986). *Coronelismo, ensada e voto; o Município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo, Alfa-Omega.

LORDELLO DE MELLO, Diogo (1975). Federalismo e relações intergovernamentais. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, n. 132, set/out.

REZENDE, Fernando (1990). Descentralização e eficiência: a tomada de decisões para o desenvolvimento sob a Constituição de 1988. In: *Políticas de Desenvolvimento para a década de noventa*. Brasília, PNUD.

SCHWARTZMAN, Simon (1982). *Bases do automobilismo brasileiro*. Brasília, Ed. UNB.

SOUZA, Celina Maria de (1989). *Gestão urbana na Constituição de 1988*. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, v. 36, n. 192, jul/set.

Saúde Pública

A Implantação do Sistema Único de Saúde • SUS

Mário Sebastião Nogueira de Freitas/CPM

Aprofundando o processo de democratização do setor, o Plano Municipal de Saúde de Salvador eleva o número de Unidades Básicas de Atendimento de 77 para 91. Ao mesmo tempo, um Fundo Especial, Leis e orientações técnicas viabilizam um melhor gerenciamento do SUS — uma conquista nacional. Isto representa um alento numa cidade que padece de graves enfermidades, que tem uma péssima distribuição de renda e cuja Prefeitura encontra-se em grave crise financeira. O quadro é agravado pela conjuntura recessiva. A implantação dos Distritos Sanitários, a informatização do setor e a melhor administração do sistema podem atenuar os problemas, se houver sincronia entre as intenções e os recursos efetivamente mobilizados para a Saúde.

INTRODUÇÃO

A construção do Sistema Único de Saúde é decorrente da mobilização de amplos setores da sociedade civil, organizados através dos movimentos sindical, popular e de entidades de Saúde. Na verdade, ela está inserida no conjunto dos movimentos sociais comprometidos com a redemocratização do país e que tiveram na campanha das "Diretas Já", na proliferação das comunidades de base e na participação popular, o exemplo concreto de como se aprende democracia, fazendo.

No que se refere à Saúde, conveniou-se chamar de Reforma Sanitária ao processo de democratização do setor, a partir da VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em março de 1986, em Brasília, marcada pelo caráter amplo e democrático dos debates e cujas propostas tiveram como diretriz maior o lema: Democracia é Saúde.

Nesse quadro, a proposição do sistema Unificado e Descentralizado de Saúde — SUDS, passou a ser uma estratégia importante na direção da im-

plementação do sistema Único de Saúde, que foi contemplado na Constituição Brasileira promulgada em 5 de outubro de 1988.

Ainda que tenha avançado em questões como a do reconhecimento da cidadania na Saúde, na medida em que os usuários dos serviços de Saúde Pública passaram a ser atendidos independentemente da posse do cartão do INAMPS, além da viabilização de debates sobre a Reforma Sanitária através de reuniões ampliadas, com instituições de reuniões ampliadas, com instituições e entidades representativas da sociedade civil, identificou-se dificuldades na operacionalização do SUDS, notadamente pela burocratização estatal, lentidão no repasse de recursos e disparidade salarial entre os servidores das diferentes entidades prestadoras de serviços.

A rigor, a importância da municipalização da Saúde pode ser entendida pelo fato de ser o município a unidade político-administrativa mais próxima do cidadão, aproximando a gestão, a decisão e a prestação do serviço de quem a está utilizando, propiciando, por isso mesmo, uma maior racionalização tanto ao nível de prestação, quanto do uso dos serviços de Saúde.

O Sistema Único de Saúde — SUS, instituído pela Lei Federal nº 8080, de

19 de setembro de 1990 configura o conjunto de ações e serviços de Saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público. Em Salvador, este sistema está sendo operacionalizado através da Secretaria Municipal de Saúde e se constitui em objeto desse trabalho.

Pela amplitude e complexidade do tema não se pretende esgotar, nem abordar todos aspectos relativos à questão. Nesse sentido, direciona-se a análise, em um primeiro momento, para a degradação da qualidade de vida da maioria da população municipal, que vem sendo agravada ao longo dos anos; em um segundo momento, se aborda a implantação do SUS através das ações desenvolvidas a nível federal e, por último, o desenvolvimento dessas ações pela ótica municipal.

O MUNICÍPIO DE SALVADOR EM UM CONTEXTO DE CRISE

A deterioração da qualidade de vida da maioria da população é um fenômeno que se verifica em Salvador, bem como nas demais cidades brasileiras, e, de resto, nos países latino-americanos em geral. Na verdade, o agravamento da crise econômica no princípio

* Mário Sebastião Nogueira de Freitas é economista e técnico da Gerência de Desenvolvimento Municipal.

dos anos 80, que se agudizou em função do pagamento de juros e amortizações relativas ao endividamento externo, provocou nas economias latino-americanas, em função das medidas de ajuste tomadas pelos governos centrais, a queda do salário real e do nível de emprego, em um primeiro momento, e a queda do produto e dos gastos em Educação e Saúde em um segundo momento.

Estatísticas produzidas pela Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL, para o conjunto da América Latina, demonstraram que a população em situação de pobreza, que em 1980 era de 135,9 milhões, ou seja 41% do total, passou para 170,2 milhões de habitantes, 43% do total em 1986, concentrando-se esse incremento de novos pobres quase que em sua totalidade nas áreas urbanas.

Ainda que o último recenseamento promovido pelo IBGE tenha se realizado em 1980, o que torna as informações não só defasadas mas inconsistentes para uma análise atual, outros dados disponíveis evidenciam a degradação da qualidade de vida da maioria da população do município de Salvador.

Considerando-se os dados censitários, verifica-se que 57,1% da população de Salvador tinha rendimentos até 3 salários-mínimos, absorvendo 15% da renda municipal, enquanto os 7,3% da população que ganhavam mais de 10 salários-mínimos, concentrava 40% da renda. Para 1980, o valor real do salário-mínimo médio, a preços de fevereiro de 1990, era de Cr\$ 4.096,25, defasado em 37% se comparado com o de 1940,

que foi Cr\$ 6.511,36. Já em 1985, o salário-mínimo valia, sempre a preços de fevereiro de 1990, Cr\$ 3.514,58, chegando a Cr\$ 2.969,14 no final de 1989 e a Cr\$ 2.346,31 em fevereiro de 1990, apresentando uma corrosão relativa de aproximadamente 43% na década.

A análise dos dados relativos à distribuição funcional da renda a nível nacional ajuda no entendimento das perdas salariais verificadas nos anos 80. No início da década, os rendimentos do trabalho representavam 50% da renda nacional e a outra metade era formada pelo rendimento do capital. Em 1989, esses percentuais passaram para 35% como rendimento do trabalho e 65% do capital.

Acrescente-se a isso a alta taxa de informalidade da economia municipal, através da incorporação de menores, ambulantes, biscateiros e outras situações características do subemprego, que coloca o estoque da população ocupada no setor informal, conforme informações do PNAD/87, com participação relativa de 40% sobre a População Economicamente Ativa, a nível metropolitano (Plano Municipal de Saúde – SMS, baseado na PNAD-1987-FIBGE).

Se a estagnação econômica, que caracterizou a década de 80 afetou diretamente a população soteropolitana, através da queda do salário real, da redução das oportunidades de emprego, implicando no desequilíbrio do orçamento familiar e conseqüentemente agravando a insatisfação das necessidades básicas, a exemplo de alimentação, habitação, circulação e lazer, que refle-

tiu-se na regressividade das condições de bem-estar físico e mental, indiretamente, o processo recessivo tem interferido na arrecadação municipal.

É sabidamente conhecido o fato de que em condições recessivas a velocidade da queda da arrecadação dos tributos é maior do que a do Produto Interno Bruto, considerando-se o fato de que boa parte dos tributos dependem das atividades econômicas via lucros e salários.

Dessa forma, analisando-se a composição das receitas orçamentárias no período 1986/89, com base em dados da Secretaria de Finanças do Município, verificou-se que a arrecadação tributária a preços reais tem apresentado tendência declinante, refletindo a redução das atividades econômicas no município.

Considerando-se o quadro crítico que atravessa a cidade de Salvador, tanto pelas precárias condições de vida da maioria da população, como pela crise financeira que dificulta a administração municipal, a assistência médica passa a ter um caráter prioritário no rol das políticas sociais.

Ainda que, a redução dos gastos sociais, especialmente em saúde pública, não se manifeste imediatamente a nível de indicadores sociais, é de se esperar um agravamento deste quadro dentro de 5 a 10 anos se medidas compensatórias não forem adotadas no sentido da redução da mortalidade infantil, da tuberculose, da hanseníase e de outras doenças transmissíveis, bem como aquelas redutíveis por saneamento, doenças correlatas à pobreza e à fome.

Por outro lado, para grande parte da população, que tem na venda da sua força de trabalho a única forma de sobrevivência, os serviços de Saúde assumem importância fundamental, como comenta Sérgio Arouca: “No modo de produção capitalista, o mesmo cuidado não possui o mesmo significado diante das diferentes classes sociais. Assim, para o proletariado que vende sua força de trabalho, a manutenção e recuperação de determinados valores vitais significa a manutenção do valor de troca de sua força de trabalho. Desta maneira, se, imediatamente, a Saúde significa um valor de uso para o seu detentor, imediatamente é transformado em valor de troca para a sua sobrevivência e em valor de uso para o seu comprador, dentro do processo produtivo”.

É nesse quadro de dificuldades que surge a implementação do Sistema Único de Saúde – SUS, no município de Salvador, conduzido pela Secretaria de Saúde do Município com o objetivo de maximizar a eficiência e resolutividade nas ações de Saúde Pública.

A IMPLANTAÇÃO DO SUS NO CONTEXTO FEDERAL

A Constituição Federal de 1988 no capítulo relativo à Ordem Social, em seu artigo 198, já torna explícita a organização do Sistema Único de Saúde, cujas diretrizes estão fundamentadas na descentralização, na prioridade para as atividades preventivas, na participação da comunidade e no financiamento através de recursos oriundos do orçamento da Seguridade Social, da união, do distrito federal e dos municípios, além de outras fontes.

No artigo 200 a Constituição Federal estabelece, ainda que de forma genérica, as competências e atribuições do Sistema Único de Saúde.

Aprovada pelo Congresso e sancionada no dia 28 de dezembro de 1990 pela Presidência da República, a Lei nº 8142 dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde. Através dessa lei fica assegurado que, pelo menos 70% dos recursos do Fundo Nacional de Saúde serão destinados aos municípios, ficando o restante com os estados. Ao mesmo tempo, garante a participação popular na gestão do Sistema de Saúde, através dos Conselhos e da Conferência de Saúde, além, de definir o repasse de recursos financeiros do SUS de forma regular e automática aos municípios, estados e distrito federal,

eliminando a necessidade de convênios.

Através da Rotina Técnica nº 13, de 10 de janeiro de 1991, a diretoria de Administração e Finanças do INAMPS disciplina a implantação da municipalização, adotando como fundamentos legais, entre outros, as leis federais 8080 e 8142, já comentadas anteriormente.

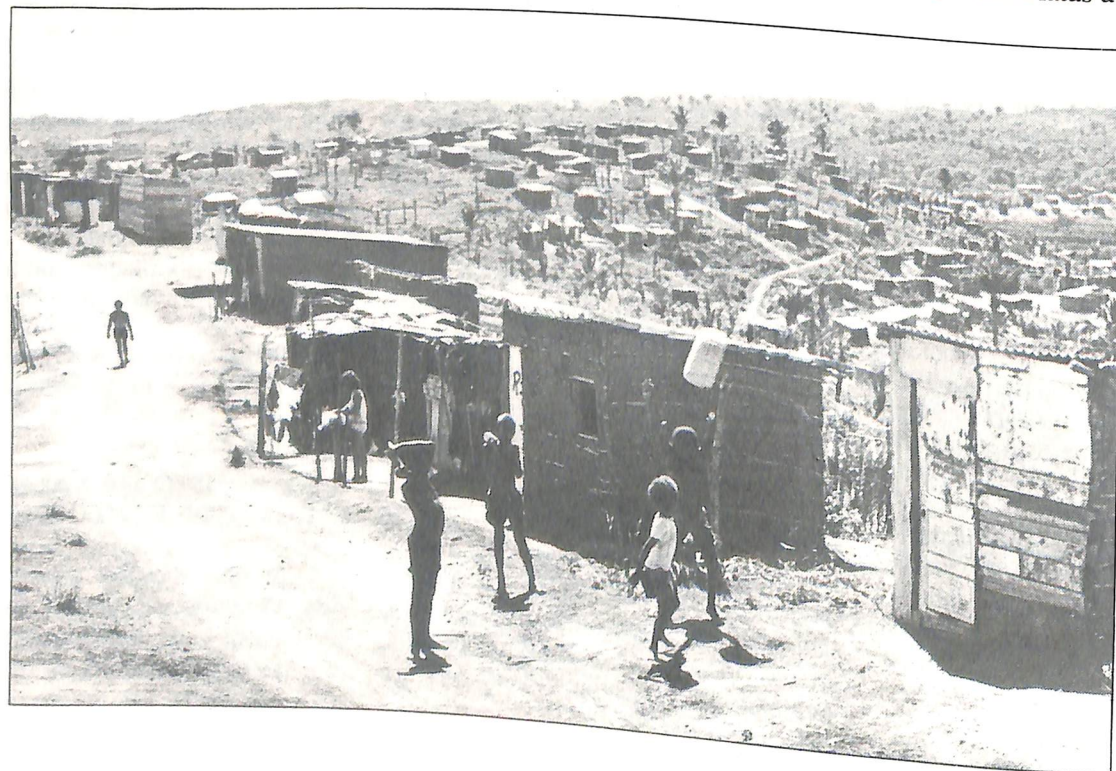
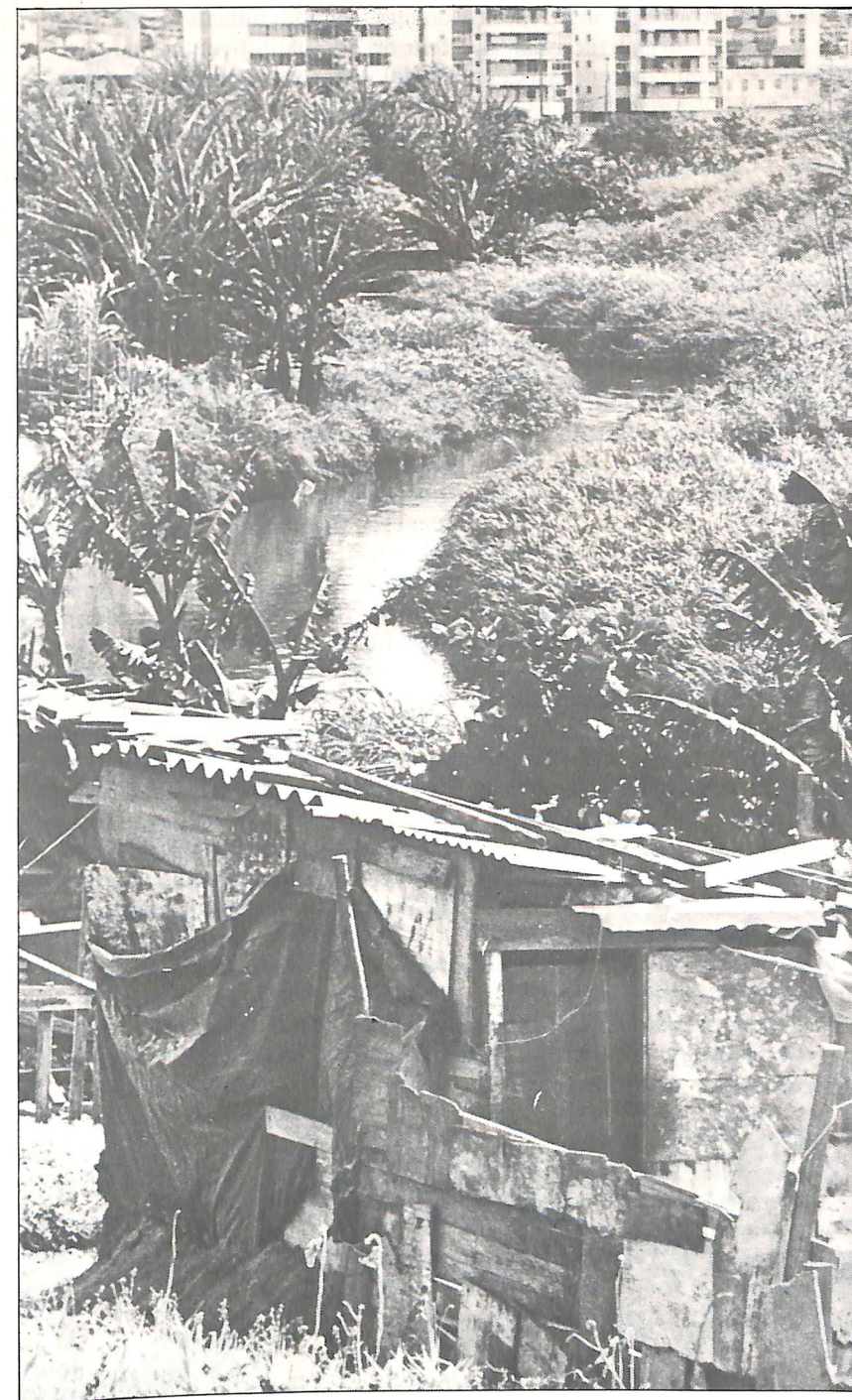
A IMPLANTAÇÃO DO SUS NO CONTEXTO MUNICIPAL

A Lei Orgânica Municipal, promulgada em 05 de abril de 1990, no artigo 206, determina que o volume mínimo de recursos destinados à Saúde pelo município, corresponderá, aproximadamente a 15% da respectiva receita,

e os artigos 208 e 212 contemplam a existência do conselho e da Conferência Municipal de Saúde.

Para administrar as novas ações e encargos oriundos da implantação do SUS, o Governo local, através da Secretaria Municipal de Saúde, tem desenvolvido esforços relativos ao planejamento, organização, direção e acompanhamento dessas novas atribuições.

Nesse sentido, já foi elaborado e aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde, o Plano Municipal de Saúde, que é ao mesmo tempo um dos requisitos necessários para a transferência automática e direta dos recursos de custeio do SUS e um instrumento norteador das ações do governo local na esfera de



Saúde Pública.

Da mesma forma, objetivando adequar a estrutura organizacional às novas atribuições de caráter assistencial, através da incorporação de 77 unidades, elevando para 91 o total de unidades básicas de atendimento, o governo local sancionou a Lei 4103/90 que contém os elementos necessários ao gerenciamento do sistema. Nessa mesma linha de ação foi também aprovada a Lei 4301/91, que cria o Fundo Municipal de Saúde, com o objetivo de gerenciar os recursos destinados ao desenvolvimento das ações de Saúde. Essa lei estabelece ainda que o referido fundo terá contabilidade própria e será administrado pela Secretaria Municipal de Saúde.

Os requisitos estabelecidos pela Rotina Técnica nº 13 estão sendo cumpridos, incluindo-se aí a criação da Comissão de Elaboração do Plano de Carreiras, Cargos e Salários.

Dessa forma, a Secretaria Municipal de Saúde está estruturada no que se refere aos aspectos técnico-administrativos, para a operacionalização do novo sistema, já tendo novo organograma, que contempla novos cargos e funções, a exemplo da criação da Coordenação de Recursos Humanos, que deverá racionalizar o recrutamento, treinamento e movimentação de pessoal necessário ao funcionamento do sistema.

A institucionalização dos Distritos Sanitários, já consolidada, deverá assegurar a universalidade, a continuidade e

a integralidade do atendimento, o que deverá ser maximizado com a perspectiva de compatibilização funcional e espacial entre os distritos sanitários e as regiões administrativas. Tal fato deverá se refletir na interação de ações da política sanitária com os seus determinantes e condicionantes, que caracterizam a vida na cidade e a tornam um organismo vivo, com estruturas complexas e em contínuo processo de transformação.

Nesse quadro, pode-se afirmar que as medidas relativas a organização, gerenciamento e acompanhamento das novas atribuições já foram adotadas pela administração municipal, que entretanto, tornar-se-ão inócuas, se não houver uma sincronização entre o discurso e o recurso. Sobre esse aspecto, é valioso salientar que a Lei Federal nº 8142 estabelece que, enquanto não for regulamentada a aplicação dos critérios com base no perfil epidemiológico caracterizado no artigo 35 da Lei Federal nº 8080, o repasse de recursos obedecerá exclusivamente ao critério populacional contido no primeiro parágrafo desse artigo. Esses recursos serão destinados ao custeio do sistema, já que as transferências para investimento serão formalizadas mediante celebração de Convênio ou Termo Aditivo ao Convênio SUS.

Outra medida que vem sendo tomada é relativa à montagem de um sistema de informações em saúde fundamentado na atualidade e confiabilidade dos dados, que deverá subsidiar as ações relativas ao planejamento, acom-

panhamento e avaliação das ações sanitárias, através de subsistemas de informação que traduzam o nível de saúde da população, a produção dos serviços e os custos operacionais. Além disso, esses subsistemas poderão fomentar a descentralização das informações através dos distritos sanitários e possibilitar uma vivência sócio-cultural através da interação com a comunidade dos respectivos distritos.

A informatização das informações deverá ser buscada não só pelas necessidades de planejamento e aperfeiçoamento do sistema, como pela necessidade de atendimento ao Sistema de Informações Ambulatoriais - SIA-SUS, centralizado no INAMPS. Através do SIA/SUS, via tabela de procedimentos com valores unitários e per capita, a produção da rede de serviços será fatuada correlacionando produtividade com o financiamento e presença do profissional na unidade associada com a qualidade do atendimento.

Para finalizar, é bom lembrar da necessidade da integração dos demais serviços públicos que compõem a dinâmica urbana, através das diferentes esferas de governo, objetivando a melhoria do abastecimento de água, coleta e destino dos esgotos sanitários e dos resíduos sólidos, transporte, educação, lazer, habitação e dos programas geradores de emprego e renda, no sentido de melhorar a qualidade de vida do cidadão, objetivo maior do desenvolvimento. ■



Educação

Educação de 1º Grau: Análise e Perspectiva

Edla Alcântara Angelim/CPM

INTRODUÇÃO

Vinculando necessariamente o problema da Educação à sistemática da participação da população no processo de desenvolvimento do país, todas as pessoas que se sentem comprometidas com a democratização da sociedade brasileira têm percebido como, cada vez mais, o acesso à escola se torna difícil e a qualidade do ensino decai.

Pretendendo apresentar uma breve análise da educação de 1º grau no município de Salvador, este artigo baseou-se principalmente no levantamento de dados que a Secretaria Municipal de Educação (SEME) realizou no 2º semestre de 1990.

Considerando a seriedade que a questão requer, não foi possível o emprego mais atualizado dos outros insumos aqui expostos, pois, conquanto a Constituição estabeleça a obrigatoriedade da coleta bianual de dados educacionais, é notória sua desatualização.

Observações de quem trabalha na operacionalização do sistema escolar têm revelado que as estatísticas de oferta e demanda nem sempre correspondem estritamente à realidade quando são analisadas as condições de funcionamento da rede instalada. Salas subdimensionadas, sem iluminação e ventilação adequadas, escolas funcionando em prédios adaptados, servindo de depósitos de alunos, aumentam a relação custo-benefício com a redução do número de alunos por professor.

A ausência de áreas de recreação, instalações sanitárias precárias, inexistência de cantinas, são outros aspectos que dificultam o trabalho pedagógico,

interferindo sensivelmente na qualidade do ensino, além de aumentar o custo de manutenção do sistema escolar. São indicadores, dentre outros, do descaso a que chegou o ensino público no Brasil.

Essa deterioração do ensino público, que se evidencia através da oferta aquém da demanda, da baixa qualidade de ensino e dos altos índices de analfabetismo, que atingem 20% da população total da RMS, é um indício que nos leva à reflexão de Huidobro (1941) de que "é necessário construir uma perspectiva de análise que questione o fazer educativo e as competências que gera, isto é, pensar com competência a questão da qualidade: a educação que precisamos para a sociedade que queremos construir".

POLÍTICA EDUCACIONAL

"No Brasil, de cada três crianças, uma não consegue entrar na Escola, não obstante a obrigatoriedade da lei". (Freire, 1986).

Refletindo os mecanismos de seleção e exclusão inerentes à lógica da divisão do trabalho, a educação formal realça a hierarquização social, sendo sobretudo as exigências do modo de produção que determinam, em cada momento histórico e em cada contexto sócio-cultural, quais os conhecimentos e aptidões que devem ser adquiridos e quais os valores e modos de comportamento que devem ser inculcados nos alunos.

A escola, como subsistema, reflete um sistema maior, não se podendo falar como se a escola tivesse uma existência de per si, isolada do contexto histórico, social, econômico e político em que está inserida.

Paulo Freire alerta: "E' a um bem de consumo que nós damos hoje o nome de educação: trata-se de um produto

cujas fabricação é assegurada por uma instituição oficial chamada Escola".

A Educação poderia ter um imenso poder de transformação no país, considerando-se o quantitativo de 1,2 milhões de professores ensinando a uma população de quase 30 milhões de pessoas.

A Constituição Federal, em seu Art. 205, estipula:

"A educação, direito de todos e dever do Estado e da Família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho".

Endossando essa situação de direito, o Art. 246 da Constituição Estadual, em seu parágrafo único, assevera:

"O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou seu oferecimento irregular, importa em responsabilidade da autoridade competente".

E a própria Constituição Federal estabelece, no Art. 212:

"A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

Mas os gastos governamentais com a educação tendem a flutuar de acordo com a conjuntura econômica, com as políticas financeira e eleitoral do Estado...

O crescimento dos gastos em educação na Bahia tem que ser analisado à luz das formas de gasto da função Educação. Enquanto os recursos para atividades-fim cresciam de 29,3% entre 1980/87, no mesmo período os recursos para atividades-meio cresceram

* Edla Alcântara Angelim, socióloga, técnica da Gerência de Informações



Educação, denunciaram entre outras coisas, o pagamento de taxas complementares com o que se estaria transferindo cada vez mais para as famílias a responsabilidade pela manutenção da escola.

A carência de vagas na rede pública, atingindo essencialmente a faixa etária de maior demanda – crianças em idade inicial, buscando a alfabetização – traz, além da escolarização tardia ou da exclusão definitiva do sistema de ensino, a necessidade de recorrer a escolas particulares, muitas vezes de má qualidade.

Na pesquisa do CNRH, 27,9% dos estudantes dos estratos de baixa renda frequentavam escolas privadas, mesmo com o grande sacrifício das famílias.

No bairro do Calabar, a iniciativa valorosa da comunidade efetivou a “Escola Aberta do Calabar”, veiculando novas propostas e idéias de participação. Tentativa também de superar a dicotomia da distribuição de rendas e da desigualdade cultural inerente ao sistema educacional entre nós, é a da Comunidade Axé Opô Afonjá, com a escola do Obá Biyi.

Como a lei que lastreia as redes oficial e particular de ensino omite uma

realidade social em que a desigualdade está profundamente arraigada, essas iniciativas comunitárias procuram minimizar seus efeitos. Porque outro dos problemas da educação em Salvador é o descompasso Escola/Comunidade, tanto assim que o professor Sérgio Guerra declarou: “A comunidade sofre a escola”.

FUNCIONAMENTOS DAS REDES DE ENSINO

Uma das questões que agravam a Educação em Salvador, é a evasão dos recursos públicos para o ensino privado. As escolas que se cadastram para fins de recebimento do Salário Educação, em sua maioria, são escolas que conseguem driblar o sistemático controle da DEMEC e/ou da SEEB, apresentando geralmente má qualidade de ensino. Acontece que as secretarias apenas emitem parecer sobre o credenciamento sem participar da sua administração.

No dualismo educação como mecanismo de democratização e educação como investimento, o sistema educacional oficial e o particular estão dialeticamente interrelacionados, como a própria existência material das duas redes

de ensino, explica Bárbara Freitag: “O particular, previsto para os **inteligentes e capazes**, provindos das classes favorecidas, os tornará aptos a assumirem o ápice da hierarquia profissional; o oficial, reservado para os menos capazes e inteligentes, pertencentes às classes subalternas que permanecerão na base da hierarquia”. (Freitag, 1986).

Comparecendo com o total de 384 escolas que atendem a 120.291 alunos, a rede particular de ensino incumbe-se de propagar a teoria da democratização, complementando a rede do ensino oficial que divulga a teoria da educação como investimento. Essa complementariedade soluciona provisoriamente uma das grandes dificuldades da educação brasileira atual – absorve contingente populacional prestando a ideologia dominante – na realidade, nem a rede oficial é eficiente, nem o ensino particular é democrático.

Os recursos para a escola estadual provêm:

- do Tesouro Estadual (85%, que não chega a constituir um terço do efetivo);
 - do Salário Educação (7,3%);
 - dos recursos do MEC (7,7%).
- Esses recursos se destinam quase que integralmente ao pagamento de pes-

156,4%. Essa maior predominância dos gastos com atividades-meio, explica-se pela dificuldade em reduzir de forma drástica gastos com planejamento, controle e administração centralizada de educação, sendo mais viável a compreensão dos gastos salariais, de custeio e investimento. E os recursos destinados ao investimento não atingem 1% dos gastos totais com a educação, sendo insuficientes para a manutenção da rede escolar, mesmo se fosse viável resguardá-la por mais 50 anos, tal como hoje se encontra.

O professor Rômulo Galvão comenta: “Dispensa-se maior atenção aos meios que aos fins em educação na Bahia. A composição do quadro docente, treinamento e adequação aos interesses da localidade, às vezes até mesmo o mobiliário das escolas, ficam na dependência de distante e tentacular sistema educacional de ensino do qual advirão providências rarefeitas, aleatórias e dispersas”. (Galvão, 1984).

Gerado nas desigualdades que caracterizam nossa sociedade inviabilizando o pleno exercício da cidadania, a permanência do analfabetismo termina por fortalecer e ampliar mais desigualdades, constituindo-se na Bahia em uma dívida social acumulada entre jovens e adultos correspondendo aproximadamente a 2 milhões e 500 mil pessoas.

O conjunto das organizações que oferecem educação (excetuando as mantidas pela união), os serviços de ordem administrativa, normativa e de apoio, compõem o Sistema Estadual de Educação, que aguarda regulamentação específica.

OFERTA E DEMANDA EDUCACIONAL

Utilizando-se uma estimativa da demanda escolar para 1988, constatou-se que a rede pública de ensino se esgotaria ao total de 224 mil alunos, atingindo o déficit educacional 239 mil crianças.

A fim de atender a essa demanda, a partir de 1985, estado e município criaram cerca de 17.500 vagas no 1º grau. Mas “a rede escolar pública cresceu em média 4,1% ao ano. Se esse crescimento se mantiver estável, necessita-se de mais 75 anos para ser eliminado o déficit educacional existente em 1984”. É a falta de prioridade se refletindo na escassez de recursos para a escola pública e em estímulos para a rede privada.

Um desafio que assim se apresenta como basilar para o desenvolvimento baiano: ampliação e melhoria da qualidade do ensino público.

Os recursos destinados às escolas públicas na Bahia chegam a ser menos que a metade da média nacional, situação que se agrava na zona rural e na escola municipal, colocando-a sob grande dívida social na oferta de serviços educacionais.

Coerentemente, a Bahia apresenta no cenário nacional, o menor custo aluno/ano da escola pública de 1º grau: US\$ 62,0 e US\$ 32,0 correspondendo respectivamente às redes municipal e estadual.

Na distribuição da responsabilidade da oferta de vagas das modalidades de ensino, segundo a legislação federal, cabe prioritariamente ao município atuar no ensino fundamental e no pré-escolar.

Dividida em 17 Regiões Administrativas, Salvador revela-se essencialmente como cidade prestadora de serviços, sendo que a maioria dessas regiões apresenta mais de 40% das famílias com faixas de renda de até 3 salários mínimos. Principalmente nesses assentamentos subnormais da periferia urbana, o incremento populacional não está sendo acompanhado pelo crescimento dos serviços educacionais.

Indicador importante na análise da distribuição das unidades escolares em Salvador é a não proporcionalidade: maior número de escolas, maior número das vagas oferecidas. Como esse número depende da capacidade de atendimento do prédio escolar, o custo de manutenção e o trabalho de acompanhamento pedagógico da rede está condicionado à concentração ou pulverização do sistema. A RA XVI (Subúrbio), por exemplo, em 1990 absorveu uma média de 328 alunos por escola, enquanto a RA XII (Pau da Lima) apresentou a média de 580 alunos por escola.

A clientela das escolas municipais encontra-se nas quatro primeiras séries do 1º grau. Constitui mais de 76% das matrículas e esta proporção apresenta tendência crescente.

Assim, por força de uma demanda reprimida, encontram-se cerca de 106 mil crianças na faixa etária de 7 a 14 anos fora da escola. Evidencia-se que constitucionalmente, o pré-escolar já é obrigatório. Não obstante sua necessidade, é ainda incipiente a oferta de pré-escolar na rede pública.

Já em 1984, o professor Navarro de Brito defendia a frequência à escola a partir dos 4 anos, explicando que, sem a exercitação prévia, aos 7 anos os alunos não têm habilidade motora para aprender a ler e escrever.

Cabe à escola o reconhecimento, com a psicologia genética, de que é o

desenvolvimento da criança que permite o aprendizado e de que não deve ser privilegiado o raciocínio abstrato em detrimento da observação concreta e da experimentação.

As crianças dos estratos mais pobres sentem-se estranhas ante a linguagem, as normas e os valores quando chegam à escola. Sem poderem trazer suas experiências, não reconhecem o sentido e a utilidade imediata dos exercícios escolares, sentindo-se muitas vezes aturadas pela situação artificial vivida na sala de aula.

A própria cartilha é uma das causas da inadequação aluno/escola, constituindo “um processo mecânico de decodificação da escrita”. (Freire, 1989).

A pesquisa patrocinada pelo CNRH/SUDENE realizada pela Universidade da Bahia em 1980 entre 608 domicílios em Salvador, evidenciou como os fenômenos educacionais estão intrinsecamente vinculados ao contexto em que se situam. Como os padrões da divisão técnico-social do trabalho pressupõem a utilização de uma mão-de-obra socialmente desqualificada, até mesmo a exclusão da escola constitui mecanismo que legitima a permanência de grande quantitativo populacional com baixos níveis de escolaridade. Isto se exemplifica através a estatística relacionada à inadequação escola pública/aluno: a taxa de evasão referente aos alunos que deixaram de se matricular na 2ª série (1980/81) foi de 26,7%, constatando-se níveis de repetência de 70% na 1ª série e de 40 a 50% nas séries seguintes.

Além da importância das condições de funcionamento da rede instalada, os dados de oferta e demanda nem sempre correspondem às carências reais, pois a localização das escolas nem sempre respondem às facilidades de locação do alunado, que frequentemente gasta tempo e recursos para o trajeto escolar.

Assim, deslocamento de estudantes é outro problema que se evidencia. Pesquisas demonstram que o segundo motivo de viagem de transporte urbano, em Salvador é “Educação”. Daí a importância da estratégia de implantação dos serviços educacionais, levando-se sempre em consideração o parâmetro de que um quilômetro é o máximo que uma criança deverá percorrer para alcançar sua unidade escolar.

As exigências de fardamento, livros e material didático impedem muitas vezes a permanência de crianças pobres na escola.

Desde 1982, em uma “Carta à Comunidade” pais e mães de alunos de escola pública e profissionais ligados à

soal, ainda que baixos os salários. A minimização da despesa com manutenção leva à precária situação física das escolas e à carência de material didático.

A representatividade dos recursos destinados à Educação que não chegam a atingir um terço dos recursos do Tesouro do Estado, gastos em sua grande maioria com pessoal, é repassado à SEEB para aplicação em atividades de manutenção dos órgãos centrais e regionais de educação, chegando muito pouco às unidades de ensino. Daí a frequente prática do Estado e principalmente do município de recorrerem à instituição "Convênio".

Em Salvador essa prática vem se constituindo em um dos grandes problemas do sistema educacional. Na rede municipal as escolas conveniadas chegam a 49,72%, que não correspondem, no entanto, ao número das vagas oferecidas, pois absorvem apenas 29,7% do alunado, enquanto que a rede própria apresenta 70,3% das vagas.

Os convênios celebrados entre o poder público e associações de bairros, instituições ou escolas particulares, exprimem o descompasso governo/educação. É visível a transferência da responsabilidade do comando do sistema educacional através o atendimento clientelístico e/ou político-eleitoreiro às unidades conveniadas.

São conseqüências danosas desses convênios: ingerência de elementos estranhos na

- administração pedagógica;
- pulverização das unidades escolares encarecendo sua manutenção e o acompanhamento do sistema;
- partidarismos vinculados aos proprietários dos prédios onde funcionam as escolas;
- péssimas condições físicas (em geral) da rede conveniada.

O elevado número (91) de escolas conveniadas, do total das 183 escolas municipais que denota a gradativa transferência da responsabilidade no comando do sistema educacional da cidade, não espelha uma proposta democrática de ensino, buscando o intercurso com a comunidade, posto que a democratização se caracteriza não só pela oportunidade de acesso à escola, mas pelo direito de acesso ao conhecimento.

Das salas de aula da rede municipal, 44,73% são subdimensionadas, sendo que 11,67% são de escolas próprias da Prefeitura e 33,06% de escolas conveniadas. Esse problema encarece o sistema, reduzindo o número de alunos que poderiam ser beneficiados com as 968 salas de aula existentes que, se adequadas, poderiam atender 101.640 alunos. Entretanto, a oferta real do município foi apenas de 67.366 vagas. A diferença entre a capacidade de atendimento teórico e a real da rede própria em 1990 foi de 7.881, enquanto que a da rede conveniada chegou a 26.395 vagas, sendo a diferença total correspondente a 34.274 vagas.

Quanto às características construtivas do prédio escolar, a pesquisa da SEME revelou que, a partir do estado de conservação de cada unidade, 39,42% encontram-se em bom estado, 45,16% em estado regular e 15,42% em péssimo estado.

Analisando-se os dados referentes ao porte das escolas e o seu regime de propriedade vê-se que, do quadro do total das escolas com uma sala de aula, 60% são escolas de convênio. Esse percentual aumenta para 65,96% quando se refere a escola com 2 e 3 salas, invertendo-se proporcionalmente à medida que aumenta o número de salas de aula por escola, alcançando-se 75% de escolas próprias com mais de 21 classes e 25% de escolas de convênio.

A variável dimensão da escola referindo-se não só ao número de salas e dependências indispensáveis ao funcionamento como também à área desses espaços, indica a RA São Caetano como a melhor aquinhoadada (133 salas) seguindo-se o Subúrbio (96 salas), a Liberdade (94) e Itapagipe (87). Nas demais regiões o número de salas é sempre inferior a 80.

Quanto à distribuição espacial da rede, por regime de propriedade, evidencia-se que o maior percentual de escolas conveniadas, encontra-se nas regiões mais densas da cidade e de implantação historicamente mais antiga da rede, correspondendo ao Centro, Itapagipe, São Caetano, Liberdade e Rio

tualmente a 75,78% ao total das escolas nelas localizadas e a 44,98% das vagas oferecidas.

Das 183 escolas municipais, 33,87% estão instaladas em prédios adaptados, que assim se apresentam:

- 74,20% correspondem a escolas conveniadas e/ou cedidas;
- 17,74% correspondem a escolas próprias;
- 8,06% correspondem a escolas alugadas.

Dentre as escolas que foram construídas com finalidade específica, 62,82% são de propriedade da Prefeitura e 37,18% são de convênio, observando-se na RA Centro, o número maior de escolas adaptadas (80%) em relação à cidade como um todo.

Nos dados levantados em pesquisa pela Secretaria de Educação do Município em 1990, revelou-se uma gradativa mudança, ao longo do tempo, entre o comportamento de implantação da rede própria e da rede conveniada. Dentre as escolas com mais de 30 anos, 84,38% estão incluídas entre as conveniadas, pertencendo à PMS 15,62% delas, que se concentram prioritariamente nas RAs Centro, Itapagipe e Liberdade.

Nas escolas com tempo de construção entre 15 e 30 anos, houve um empate na implantação das redes: na própria, 49,18%; na conveniada, 50,82%, destacando-se a RA São Caetano, como a de maior incidência.

A partir de 1986 a Prefeitura adotou nova postura cancelando alguns convênios e substituindo gradativamente as escolas com menor capacidade de atendimento e com situação física mais precária.

As escolas com menos de 5 anos, em número de 25, distribuem-se equitativamente em 12 RAs, havendo apenas predominância na RA do Beiru, onde se localizou a maior demanda reprimida.

CONCLUSÃO

Havendo grande distanciamento entre o discurso oficial e a prática pedagógica, verifica-se que a universalização da Educação básica com qualidade só terá eficácia real através a articulação de um sistema integrado, mas descentralizado de ensino, que discipline a participação das instâncias administrativas e que dê nova dimensão a questões como:

- formação do professor enfrentada sob a ótica política;
- implantação gradativa e ininterrupta de orientação centrada na realidade educação/comunidade;
- promoção de meios para o professor identificar, sistematizar e incorporar as experiências significativas que o aluno leva para a escola, possibilitando a compreensão do seu processo social;

- viabilização da participação efetiva do aluno na transformação da sociedade.

É objetivando o resgate do ensino público que a CPM estará trabalhando junto à SEME, em bases operacionais, visando a implantação de um Plano Setorial de Educação para o município de Salvador, lastreada em três princípios: expansão da rede; qualificação do ensino; adequação aluno/escola. ■

BIBLIOGRAFIA

CARVALHO, Inaícl M.M. de A. Escolarização em família da classe trabalhadora. **Caderno do CEAS**. Salvador: CEAS, n. 83, p. 44-59, jan./fev. 1983.

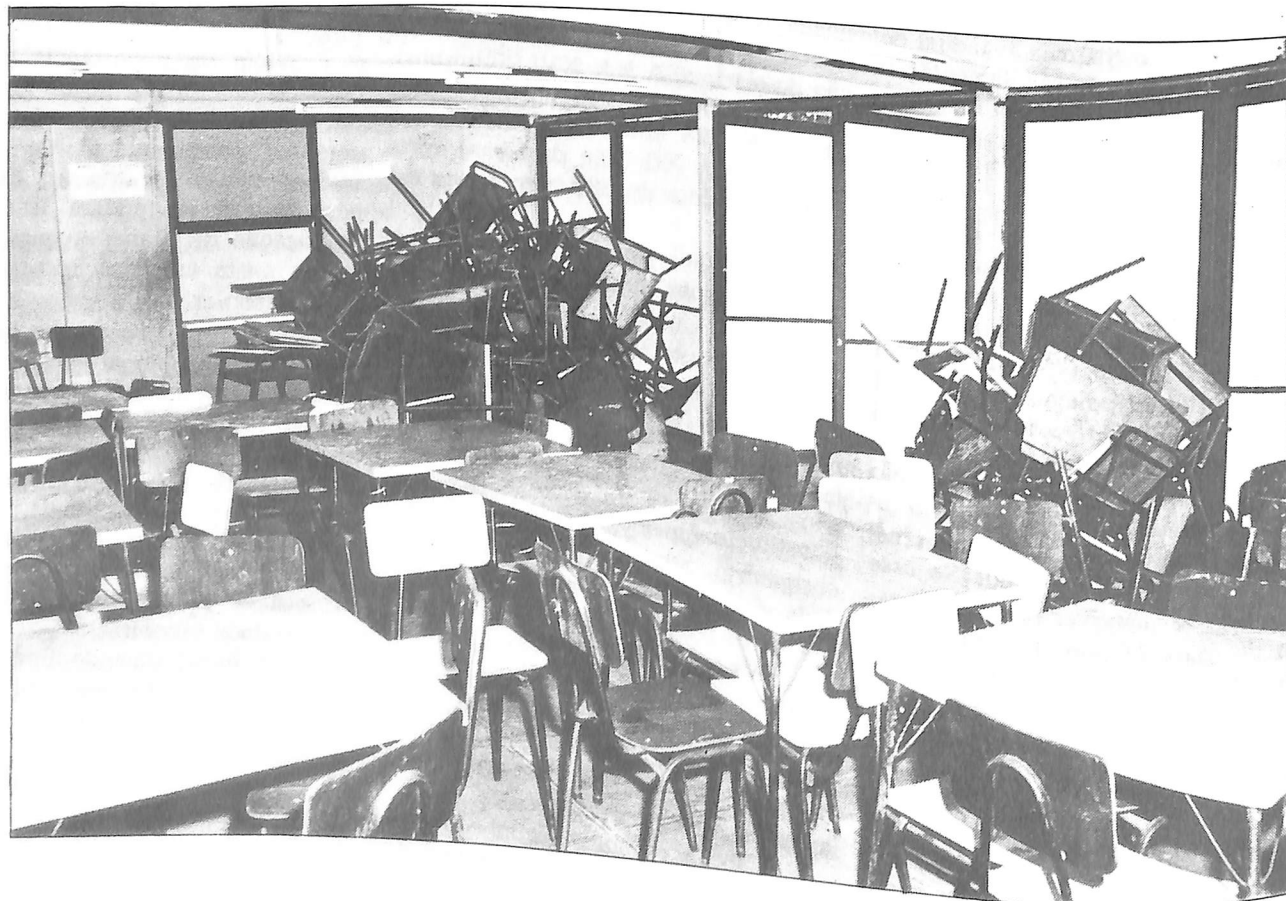
CENTRO DE ESTUDO E AÇÃO SOCIAL. Educação e comunidade. **Caderno do CEAS**. Salvador, n. 83, p. 60-63, jan./fev. 1983.

DOWBER, Ladislau. **Aspectos econômicos da educação**. São Paulo: Ática, 1986.

FREIRE, Paulo, et al. **Cuidado escolar**. São Paulo: IDAC, 1986.

FRITAG, Bárbara. **Escola, estado e sociedade**. São Paulo: Moraes, 1986.

MESA redonda sobre Educação. **A Tarde**. Salvador, 14 nov., 1984. Caderno especial.



ESTATÍSTICAS DE EDUCAÇÃO
 Subgerência de Informações Sócio-Econômicas*

ALUNOS MATRICULADOS DOS CURSOS PRÉ-ESCOLAS A 8ª SÉRIE POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA EM SALVADOR 1988

CURSOS	PARTICULAR	%	ESTADUAL	%	MUNICIPAL	%	TOTAL	%
PRÉ-ESCOLAR	32.008	67,0	8.898	18,6	6.868	14,4	47.774	100
ALFABETIZAÇÃO	17.188	47,7	6.462	17,9	12.393	34,4	36.043	100
1ª A 4ª Série	64.591	32,5	94.606	47,6	39.777	19,9	198.978	100
5ª a 8ª Série	29.840	35,3	44.614	52,8	10.072	11,9	84.526	100
SUPLETIVO	...	...	...	...	834	10,0	834	100
TOTAL	143.627	39,0	154.580	42,0	69.944	19,0	368.151	100

FONTE: SEEB/NIED
 CÁLCULO: CPM/GERIN

ALUNOS MATRICULADOS DOS CURSOS PRÉ-ESCOLAR A 8ª SÉRIE POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA EM SALVADOR 1988

CURSOS	PARTICULAR	%	ESTADUAL	%	MUNICIPAL	%	TOTAL	%
PRÉ-ESCOLAR	32.008	67,0	8.898	18,6	6.868	14,4	47.774	100
ALFABETIZAÇÃO	17.188	47,7	6.462	17,9	12.393	34,4	36.043	100
1ª a 4ª Série	64.591	32,5	94.606	47,6	39.777	19,9	198.974	100
5ª a 8ª Série	29.840	35,3	44.614	52,8	10.072	11,9	84.526	100
SUPLETIVO	...	...	...	...	834	10,0	834	100
TOTAL	143.627	39,0	154.580	42,0	69.944	19,0	368.151	100

FONTE: SEEB/NIED
 CÁLCULO: CPM/GERIN

* Elenir Maria Dantas Goes e Goes, José Jorge Oliveira, Kátia Bastos Luz, Maria Helena Oliveira da Silva e Maria Luiza Oliveira da Silva

ESTABELECIMENTOS DE ENSINO E ALUNOS MATRICULADOS DO PRÉ-ESCOLAR A 8ª SÉRIE POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA EM SALVADOR 1989

REDES	Nº DE ESCOLAS	Nº DE ALUNOS
MUNICIPAL	194	67.855
ESTADUAL	338	150.358
PARTICULAR	384	120.291
TOTAL	916	338.504

FONTE: SMEC/NIED
 CÁLCULOS: GERIN/CPM

ESTABELECIMENTOS DE ENSINO E ALUNOS MATRICULADOS DO PRÉ-ESCOLAR A 8ª SÉRIE POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA EM SALVADOR 1989

REDES	Nº DE ESCOLAS	Nº DE ALUNOS
MUNICIPAL	194	67.855
ESTADUAL	338	150.358
PARTICULAR	384	120.291
TOTAL	916	338.504

DISTRIBUIÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO POR SITUAÇÃO DOS PRÉDIOS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE SALVADOR 1985/90

ANOS	PRÓPRIO ESTAB. (a)	SALAS (1)	CONVÊNIO ESTAB. (b)	SALAS (2)	ALUGADO ESTAB. (c)	SALAS (3)	CEDIDO ESTAB. (d)	SALAS (4)	TOTAL ESTAB. DE ENSINO (a + b + c)	TOTAL SALAS 1 + 2 + 3 + 4	TOTAL CLASSES
1985	75	378	137	575	07	11	...	...	219	964	...
1986	76	325	135	532	03	11	...	...	214	868	1989
1987	83	482	116	483	03	05	...	...	202	970	1926
1988	87	528	109	448	06	07	...	...	202	983	2241
1989	88	559	95	419	06	15	05	13	194	997	2251
1990*	87	561	86	396	05	13	05	10	183	980	...

FONTE: COORDENAÇÃO DE PROGRAMAS ESPECIAIS/NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E ESTATÍSTICA EDUCACIONAL
 CÁLCULOS: GERIN/CPM

(*) Dados sujeitos a retificação

Meio Ambiente

Alguns Problemas Ambientais da Cidade

José Augusto Saraiva / CPM

Apenas 20% da população de Salvador é atendida pela rede de esgotamento sanitário. A maioria das pessoas escoa seus dejetos encosta abaixo infectando bacias hidrográficas e praias. A Prefeitura recolhe apenas metade das 800 toneladas de lixo produzidas diariamente na cidade e se estima que haja mais de 10 milhões de ratos na Capital. Apesar disso, o COMAM, Conselho Municipal do Meio-Ambiente, embora já regulamentado por Lei, ainda não foi instalado.

Salvador, quarta cidade brasileira em população – aproximadamente 2,5 milhões de habitantes, com uma taxa de crescimento de 3% ao ano – ocupa uma área de 340 km², incluindo um arquipélago contendo oito ilhas, na Baía de Todos os Santos. Sua topografia é acidentada, formada por muitas colinas e vales, no seu interior, com cotas variando de 10 a 110m; a famosa “falha de Salvador”, que separa as duas Cidades, a alta e a baixa, em desníveis de aproximadamente 80m, uma planície que se estende por toda a franja atlântica e trechos interiores da Baía de Todos os Santos.

Comemoramos mais um aniversário de fundação (29.03.1549) com uma ocupação territorial desordenada e conseqüente qualidade ambiental bastante comprometida, havendo uma grande degradação dos recursos naturais e decomposição do meio social e ambiental. Esses processos atuais deverão ser contidos, ou mesmo revertidos, para que os fenômenos de urbanização e da preservação dinâmica do meio-ambiente sobrevivam enquanto fato social de natureza pública, mantendo a vida e a qua-

lidade da vida nesta Salvador, pelo menos nos próximos quatrocentos e quarenta e dois anos.

Vivemos quase todos uma grande e crescente pobreza urbana, caracterizada pelos seguintes fatores:

CARÊNCIA DE SANEAMENTO BÁSICO

A rede de esgotamento sanitário público atende de forma adequada a apenas 20% da população – só 8% das ligações seguem para o emissário submarino, no bairro do Rio Vermelho. Mais de 2 milhões de habitantes de Salvador não estão sob controle das autoridades – uma pequena minoria utiliza-se de fossas sépticas, boa parte da população faz ligações clandestinas na rede pluvial, e a maioria escoa naturalmente seus dejetos, encostas abaixo, infectando as bacias hidrográficas e, conseqüentemente, as belas porém não limpas praias, com coleiformes fecais.

O lixo urbano, com coleta deficiente e disposição final em Canabrava é outro gravíssimo problema. Das 800 toneladas/dia geradas, a Prefeitura só tem condições de recolher pouco mais da metade, gerando um grande contínuo acumulativo, aumentando sobremaneira a presença incômoda e perigosa de roedores e insetos – estima-se que exista mais de 10 ratos para cada habitante de Salvador. A coleta nem sempre é regular, e nunca foi seletiva, no sentido da separação dos seus componentes

– só no atendimento da clientela. Medidas emergenciais devem ser tomadas para evitar epidemias.

Ademais, já era tempo de se pensar em medidas alternativas, como por exemplo, o uso do lixo de Salvador, como combustível para movimentar a frota de ônibus e táxis. No caso dos esgotos, a produção de biogás seria três vezes maior, caso fossem aproveitados.

O abastecimento d'água, de controle de qualidade, se faz através dos seguintes mananciais, alguns deles comprometidos com o acúmulo de habitações sem saneamento em suas margens: Barragem do Cobre, Barragem de Pituaçu, de Ipitanga I e II, e do Joanes I e II. Estão previstas três adutoras trazendo água de Pedra do Cavalo, no Rio Paraguaçu, distante 85km do perímetro urbano de Salvador, que ocasionou o maior endividamento externo do Governo do Estado da Bahia (US\$ 1 bilhão).

A drenagem urbana, com vários pontos críticos, em época de chuvas se torna um grande transtorno para a população, com o represamento dos rios, devido o grande acúmulo de lixo proveniente das encostas.

POLUIÇÃO DAS PRAIAS E BACIAS

Dos aproximadamente 60 km de praias continentais que o Município dispõe, utilizadas pela população como principal área de lazer, pelo menos 50%

estão comprometidas para o banho, recebendo o lançamento de esgotos residenciais, hospitalares e industriais. As praias das ilhas são uma exceção e estão em ótimas condições para o banho, excetuando-se algumas das ilhas de Bom Jesus e de Maré, que recebem vez por outra, lançamentos de derivados de petróleo.

As baxias hidrográficas dos Rios Camurugipe e Lucaia já estão quase que irremediavelmente comprometidas. As dos Rios do Cobre, Pituaçu, de Pedras (Boca do Rio), Jaguaribe e Paraguari (Periperi) estão em processo de contaminação.

Com relação à ocupação do solo urbano, o uso inadequado das encostas, por cortes indevidos, desmatamentos ou concentrações de favelas (ocupações clandestinas de baixa renda), tem provocado, todos os anos, desmoronamentos, geralmente com vítimas, na estação chuvosa.

A fauna e flora silvestres ainda são encontradas nos parques e grandes áreas verdes do município, a exemplo do Parque Metropolitano de Pirajá (1800 ha.), Parque Metropolitano das Lagoas e Dunas do Abaeté (Área de Proteção Ambiental com 1800 ha.), Parque Metropolitano de Pituaçu (600 ha.), Parque da Cidade, Parque Zoobo-

tânico de Ondina, Parque São Bartolomeu, Mata dos Oitis e Lagoas dos Frades e Urubus (Dunas de Armação). Esses grandes bolsões verdes estão diminuindo com a ocupação sistemática por levadas de cidadãos que, não tendo onde morar, invade-os em busca de abrigo, quando não retiram suas matas para lenha, utilizada como combustível doméstico. Fenômeno esse acentuado na década de 80, em todos os grandes centros urbanos do país, gerado pela mecanização do campo e expulsão do homem das zonas rurais, transformando-se no grande problema social das metrópoles brasileiras.

O ar que se respira na cidade, embora existam pontos críticos, face às fantásticas condições ambientais de uma constante brisa marinha, é bom. Não existindo, no entanto, um efetivo controle das fontes poluentes, como o monóxido de carbono (CO) proveniente da queima de combustíveis de sua rede de carros e penosos ônibus urbanos, suburbanos e caminhões (fumaça negra, gases tóxicos e fuligem). A cidade possui várias fábricas que emitem partículas na atmosfera, notadamente da cidade baixa – a zona portuária, bairro do Comércio e península Itapagipana – onde se encontram fábricas de chocolate, óleo de mamona, charutos e cigarros.

A descaracterização dos centros e outros sítios históricos, a exemplo do Pelourinho/Carmo, Soledade, Rio Vermelho e Saúde, é um outro problema.

Para definir e avaliar a execução de uma política ambiental para o município foi criado o Conselho Municipal de Meio-Ambiente – COMAM, órgão colegiado deliberativo. Apesar de regulamentado por lei, definindo competências e composição, ele não foi até hoje instalado. Em conseqüência, os problemas ambientais aumentam consideravelmente e não são enfrentados com a força que a sociedade exige.

Enquanto essa questão não for definida como de “interesse público”, e as forças do mercado econômico e político nortear os ajustes finais dos seus próprios interesses pela grande capacidade de barganha, os indicadores da degradação ambiental permanecerão agindo, comprometendo a imagem da cidade e a preservação do seu riquíssimo patrimônio natural e cultural. É vital preservar o que é memória, o que é referência, permanecendo o que interessa à coletividade.

A proteção do meio-ambiente é um dever do poder público, e a sociedade tem a responsabilidade e o direito de participar de sua gestão. ■



* José Augusto Saraiva Peixoto é Arquiteto, diretor do Instituto dos Arquitetos do Brasil – Departamento da Bahia – IAB/Ba; coordenador do Grupo de Recomposição Ambiental – Germen e representante das Entidades Ambientais no Conselho Estadual de Proteção Ambiental – CEPAM

O ENCONTRO NACIONAL DE PREFEITOS

A Frente Nacional de Prefeitos, entidade que pretende promover a permanente afirmação do município como unidade político-administrativa autônoma na Federação, promoveu, em Salvador, o seu X Encontro Nacional, coordenado pelo Prefeito de Salvador, Fernando José e pela Prefeita de São Paulo, Luiza Erundina de Souza.

O resultado do Encontro, expresso na Carta de Salvador, consolida propostas nas áreas tributária, social e de política econômica, algumas já apresentadas em encontros anteriores e reiteradas na ocasião. Ocorreram também debates paralelos, com painéis abordando os reflexos do Plano Collor II sobre as finanças municipais e as novas responsabilidades assumidas pelas municipalidades com a entrada em vigor dos novos preceitos constitucionais.

Na abertura do Encontro, o Prefeito de Salvador fez exposição sobre as dificuldades financeiras do município, resultantes do confisco de cotas dos fundos de participação e da evasão de receitas tributárias imobiliárias. A Prefeita de São Paulo revelou a proposta de liberação dos cruzados novos retidos para o pagamento de impostos e taxas municipais, que acabou se transformando na principal reivindicação apresentada pelos administradores presentes.

Além dessa proposta, a Carta de Salvador apresenta um variado elenco de reivindicações, a saber:

- fim da cobrança do IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) nas operações financeiras dos municípios;
- participação dos municípios na par-

tilha de todos os impostos da União arrecadados em território municipal, principalmente aqueles que venham a alterar a composição das receitas transferíveis;

- autonomia para indexação de tributos;
- participação efetiva na definição de critérios de aplicação de recursos do Plano de Desenvolvimento Social do Governo e na determinação de percentual do PIB destinado a investimentos sociais;
- isonomia com os estados no tratamento da dívida dos municípios, com rolagem do principal e encargos financeiros;
- transferência direta dos recursos federais para a área de Saúde, sem interferência estadual;
- preservação dos convênios do Governo Federal para a área social;
- realização do recenseamento geral, devido à sua importância para o Planejamento Municipal.

A exposição do Secretário de Planejamento da Prefeitura Municipal de São Paulo, economista Paul Singer, sobre o tema "Plano Collor II, Reflexos Sobre as Administrações Municipais", concentrou-se nas dificuldades que a situação surgida após o Plano Collor I causou às administrações municipais.

Singer criticou a política salarial do plano, a implantação da taxa de referência de juros, que considerou uma taxa "nervosa", arbitrária, capaz de refletir movimentos especulativos dos grandes capitais em movimento, o que nada tem a ver, por exemplo, com o pequeno e médio poupadores.

Censurou o caráter brusco da intervenção na economia, nas relações entre o Estado e os cidadãos e entre os

agentes econômicos, além de alertar para a perda de credibilidade nas medidas, devido à sucessão de planos.

Para Singer, o ponto central do "pacote" é o congelamento de preços, apesar da negativa oficial, o que contraria o discurso neo-liberal do Governo. Ele considera positiva a presença do Congresso Nacional como novo fórum de negociação do chamado entendimento nacional, ocupando um vazio de poder pós-plano.

Quanto ao papel das Prefeituras diante deste novo quadro, Singer propõe uma política municipal voltada para o combate à recessão, que inclui uma política salarial indexada e uma aliança com setores do empresariado, principalmente no setor de obras públicas, grandes geradoras de emprego.

Essa política incluiria, ainda, a preservação da indexação, medidas de crescimento da arrecadação tributária, além de esforços na área de abastecimento de gêneros alimentícios de primeira necessidade. ■

PLANO DIRETOR DE SALVADOR

Iniciando o processo de discussão de um plano diretor para a cidade, o Centro de Planejamento Municipal realizou entre 23 e 26 de abril, no auditório da FIEB, o Seminário "Salvador e o Plano Diretor", com participação de técnicos e estudiosos da cidade, especialistas de outros estados, do poder público municipal e metropolitano, do Instituto de Arquitetos, da Ordem dos Advogados, dos movimentos ambientalistas e de representantes da Câmara Municipal, associações de bairros, Associação Comercial da Bahia, empresas imobiliárias industriais.

Ao contrário dos planos anteriores que se fundamentavam no saber técnico de especialistas, excluindo, portanto, de sua elaboração as demais instâncias da sociedade, o novo plano será delineado a partir de uma série de debates com a comunidade objetivando uma ampla participação da sociedade civil desde a etapa de sua elaboração. A proposta em execução é de que o novo plano seja, além de um instrumento de mobilização, um pacto firmado para a conciliação dos interesses conflitantes na apropriação do espaço da cidade.

Um segundo seminário está sendo organizado com objetivo de estruturar uma agenda de questões, de modo a ampliar as discussões e orientar a elaboração dos Termos de Referência.

O novo evento estará voltado, fundamentalmente, para a análise de cenários, discussão dos problemas urbanos e para avaliação das perspectivas de atendimento dos serviços urbanos segundo as demandas previstas a médio e longo prazos. ■

RETRATO DA FEIRA

O CPM, a Administração Regional 1 e a Secretaria Municipal de Ação Social promoveram encontro com os feirantes de São Joaquim, com a finalidade de identificar pontos de estrangulamento na organização administrativa da feira, seja do ponto de vista das tensões sociais resultantes da saturação espacial ou dos mecanismos de gestão propriamente ditos. Objetivou-se esboçar um diagnóstico da feira a partir dos problemas emergenciais tendo em vista criar subsídios para um plano de ação.

O CPM convidou para o encontro, 300 feirantes, num universo de 2.700; 210 varejistas (ambulantes e proprietários de box); 60 atacadistas e 30 prestadores de serviço, categoria que inclui bares, restaurantes, casas de jogos e depósitos. Foram privilegiados na amostra os feirantes mais antigos, devido ao seu maior conhecimento dos problemas da feira. Também foram convocados os órgãos envolvidos na manutenção: Limpurb, a Coordenação de Feiras e Mercados da SESP, Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria de Transportes Urbanos, Superintendência de Manutenção e Conservação da Cidade e a Superintendência de Controle do Ordenamento e Uso do Solo. Essas entidades, antecipadamente, realizaram visitas à feira, visando subsidiar o debate.

Num primeiro momento, os feirantes foram divididos em grupos de trabalho e diagnosticaram a situação

atual da feira, focalizando seus principais problemas através da exposição de cartazes. Posteriormente, representantes dos órgãos municipais expuseram suas rotinas de trabalho e as possibilidades de atendimento das propostas.

Os trabalhos foram encerrados com a projeção do filme "A Grande Feira" cedido pela Fundação Cultural do Estado.

Os problemas levantados foram divididos em três categorias: ordenamento, saúde pública e segurança. Sob a Coordenação da AR - Centro, as propostas serão analisadas pelos órgãos responsáveis, que definirão estratégias de ação.

A Secretaria de Ação Social apoiará os feirantes nas ações a eles atribuídas no esquema conjunto de trabalho através de tarefas educativas. Coube ao CPM a elaboração de um Programa de Intervenção para a Feira de São Joaquim, contemplando as propostas surgidas no Encontro "Retrato da Feira", além daquelas extraídas da pesquisa de campo. ■

ENCONTRO DE ASSESSORES

O Centro do Planejamento Municipal reuniu na Quinta da Beneficência Portuguesa no mês de abril próximo passado os chefes de assessoria e assessores técnicos das Secretarias Municipais e Seccionais para difundir conhecimentos e desenvolver habilidades e comportamentos necessários ao exercício da gerência de programas de desenvolvimento da administração municipal.

Organizado pela Gerência de Desenvolvimento da Administração Pública, o encontro apresentou conceitos, métodos e posturas a serem adotadas na implantação de programas de desenvolvimento municipal e discutiu o modelo estrutural e funcional do sistema de Planejamento.

A partir do trabalho desenvolvido nesse encontro, os assessores municipais já estão realizando, sistematicamente, tarefas integradas.

O ponto culminante desse processo é o encontro dos secretários do município previsto ainda para o mês de julho. ■

PNAD - 1989

A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, publicou recentemente sua Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, com dados de 1989 para as áreas de Educação e Renda, Saneamento e Demografia, desagregados em nível regional.

O documento apresenta um quadro sintético da situação dos indicadores populacionais e sócio-econômicos na última década. Não se trata de um trabalho abrangente como o Censo Decenal, mas de um levantamento anual restrito a alguns indicadores selecionados, além de um tema especial, escolhido pelo IBGE e analisado em profundidade.

A edição de 1990 revela um quadro preocupante, sobretudo os indicadores de analfabetismo, concentração de renda, grau de instrução e saneamento básico da Região Nordeste. Os dados demonstram que aumenta o grau de urbanização da população e da verticalização das habitações, bem como o número de famílias que possuem equipamentos domésticos como aparelhos de rádio e televisão, geladeira, fogão e filtro de água.

As informações sobre Educação mostram que o Nordeste possui 13,5 milhões de pessoas analfabetas com 7 anos de idade ou mais, o que corresponde a 39% do total da população e mais da metade dos analfabetos do país.

Na década de 80 o índice de analfabetismo, em nível nacional, regrediu de 25% para 20%. Como elemento comparativo da situação (em 1989), o documento apresenta os índices de analfabetismo regionalizados. A Região Sul, apresenta o menor índice, 11%; o Sudeste, 12%, Centro-Oeste, 18% e Norte (urbano), 15%. Os nordestinos são 18,8 milhões sem instrução ou com menos de 4 anos de estudo e 11,8 milhões com 4 anos ou mais.

Em 1989, o país possuía 34,3 milhões de domicílios, dos quais 9 milhões no Nordeste. Destes, 59% são urbanos, contra uma média nacional de 77%.

Apenas 4,3% dos domicílios no Nordeste são apartamentos. No Brasil são 10%, e em 1980 eram 7%. Na década de 80 as habitações consideradas rústicas decresceram de 10% do total para 6%, dados nacionais. No Nordeste, em 1989, eram 16%; no Sudoeste apenas 2%. Os domicílios próprios e pagos no Nordeste são 67% do total regional, índice superior à média nacional de 58%. Ainda estão sendo pagos 6% - menor percentual do país, 13% são alugados e 14% cedidos.

No que se refere às redes de serviço público os indicadores são igualmente desanimadores. Apenas 51% dos domicílios estão ligados à rede geral de abastecimento de água, 39% tem seu lixo coletado e 69% possuem energia elétrica. As médias nacionais respectivas evoluíram nos anos 80 de 60% para

73% (água); de 49% para 63% (lixo) e de 75% para 87% (energia elétrica). Na Região Sudeste os mesmos índices, para 1989, são de 86% (água), de 77% (lixo) e 95% (energia elétrica).

A distribuição de renda apresenta alto grau de concentração nas faixas de mais alta renda, tanto no nível nacional quanto no regional. Na média nacional os 5% mais ricos detêm 39,4% da renda disponível, enquanto no Nordeste a concentração é ainda mais exacerbada: os 5% mais abonados abocanharam uma fatia correspondente a 43,2% da renda, e aos 30% mais pobres resta uma porção de apenas 4,3%.

O rendimento médio real das brasileiras é 53% daquele recebido pelos homens. No Nordeste as mulheres recebem quase que exatamente a metade do que recebem os homens, 51%. Apenas 1,3% dos nordestinos que recebem alguma espécie de rendimento superam o teto dos 20 salários-mínimos, cerca de 210.000 pessoas. Entre a População Economicamente ativa brasileira, 27% recebem até 1 salário mínimo; no Nordeste 45% estão nesta faixa, cerca de 7,2 milhões de pessoas. Dos brasileiros economicamente ativos 48,6% recebem até 2 salários-mínimos; no Nordeste este índice chega a 64,2%. ■

EM SANTOS, FICHAS PLÁSTICAS SUBSTITUEM PAPEL

Na busca de alternativas que possam minimizar os efeitos da limitação de recursos, imposta por restrições orçamentárias, a Companhia Santista de Transportes Coletivos - CSTC, promoveu a substituição dos passes comuns, escolares e vales-transportes de papel, por fichas plásticas.

Com esse projeto, que tem previsão de pagamento de custos estimada em três meses, os gastos de impressão deixarão de existir, e, como as fichas plásticas são reutilizáveis, haverá redução nas despesas de arrecadação do sistema de ônibus coletivos.

Dentre as características desse novo sistema, cabe destacar ainda que as fichas plásticas são dotadas de código magnético para evitar fraudes, e, além disso, a validade das passagens independe da data de aquisição.

Encerrada a prestação de contas, pelo cobrador, as fichas são conferidas mecanicamente e reembaladas para nova utilização.

Informações da presidência da CSTC indicam que a empresa recebe cerca de 120 mil passes de papel diariamente, necessitando de conferência manual. Assim, "o ponto principal do novo método é a racionalização de serviços e, conseqüentemente, menores gastos". ■

ENCONTRO DE PLANEJADORES

A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR, realizou em Salvador, entre os dias 27 e 31 de maio, seu IV Encontro Nacional, tendo como tema central "As Velhas e Novas Legitimidades na Reestruturação do Território".

O programa temático do encontro foi antecedido por um Fórum Nacional das Associações de Pós-Graduação, com representantes de associações com interesse afins nas áreas de desenvolvimento urbano e habitação, visando, principalmente, discutir a política de Ciência e Tecnologia.

Durante o Encontro foram realizadas sessões temáticas de pesquisa com os seguintes temas: Transformação da Gestão Urbana e Regional; Reestruturação do Território e Perspectivas Regionais; Processos de Urbanização e Novas Redes Urbanas; Dinâmica Intra-Urbana e Processos Históricos de Estruturação das Cidades. Houve também uma sessão para temas emergentes com ementa em aberto, com o objetivo de tratar de assuntos que fossem considerados de interesse da coletividade dos afiliados e associados.

Instituições e grupos de pesquisadores organizaram sessões temáticas livres. Além disso, foi realizada sessão institucional para discutir o papel dos afiliados e associados em relação ao ensino e à pesquisa.

Foram realizadas ainda duas conferências sobre Crise de Conhecimento e Crise das Ideologias e sobre Novos Paradigmas para Pensar a Cidade, o Urbano e o Regional, além de uma Plenária e Assembleia Geral. ■

CURSOS PARA TÉCNICOS

O Centro de Planejamento Municipal - CPM preparou um extenso programa de cursos para o primeiro semestre. Elaborada pela Gerência de Desenvolvimento da Administração - GE-

DAP, a programação contemplou a área de Orçamento, com o curso "Programação e Orçamento em Nível Municipal", com 145 horas de carga horária. O curso, iniciado em 07/05 e encerrado a 04/07/91, foi realizado na sede da GEDAP, na Av. Vale dos Barris, 125. Seu objetivo foi uniformizar conceitos básicos da área de planejamento, analisando seu papel na promoção do desenvolvimento municipal, além de discutir a experiência baiana em planejamento. A clientela foi composta pelos servidores municipais que atuam na sub-função de programação e orçamento na Prefeitura Municipal do Salvador.

Ainda em maio, foi ministrado um curso de treinamento, com 122 horas de duração, sobre "Organização, Sistemas e Métodos", coordenado pelo Centro Tecnológico de Administração - CETEAD, vinculado à UFBA. ■

CURSOS NA ÁREA DE ADMINISTRAÇÃO

O Centro Tecnológico de Administração da Escola de Administração da UFBA - CETEAD, mantém, para este ano, um extenso programa de cursos de Pós-Graduação e de cursos independentes voltados para o público em geral.

Neste segundo semestre está prevista a realização de dois cursos a nível de pós-graduação - um abordando o Tema Produtividade e Qualidade e o outro Planejamento Administrativo e Gestão Financeira. Esses cursos terão cargas horárias de 360 e 415 horas respectivamente, e deverão iniciar-se em julho e agosto.

Além dos cursos de pós-graduação o CETEAD tem programado diversos cursos de extensão e seminários de curta duração em regime concentrado. Entre os cursos de extensão está previsto para início em julho: Administração de Produtividade e Qualidade (40 horas) e Gestão de Limpeza Urbana - Lixo (32 horas). Em agosto: Técnicas de Administração de Material com 60 horas e Modelagem de Dados e Análise Estruturada de Sistemas com carga horária de 60 horas. Finalmente, em setembro, curso de Técnicas de Supervisão e Gerência de Canteiros de Obra, com duração de 120 e 80 horas, respectivamente.

Os telefones do CETEAD são: 235-2642, 237-4350 e o FAX 237-4354.



GRÁFICA E EDITORA AREMBEPE LTDA.
Lot. Jardim Brasília, Rua AA, 67 - Pernambués
Tels.: 244-4223 - 255-0396 - Salvador - Bahia